

LE PLÉBISCITE

dans

le Droit International actuel

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Ès-sciences économiques et politiques

Présentée et soutenue le 8 Juin 1921 à 4 heures 1/2

PAR

Emmanuel GONSSOLLIN

Président : M. PILLET, Professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, Professeur*
GIDEL, Chargé de cours



PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Maréscq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

LIBRAIRIE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

20, Rue Soufflot (5^e arr.)

1921

Thèse
Paris
1921.

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

87305

LE PLÉBISCITE

dans

le Droit International actuel

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Ès-sciences économiques et politiques

Présentée et soutenue le 8 Juin 1921 à 4 heures 1/2

PAR

Emmanuel GONSSOLLIN

Président : M. PILLET, Professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, Professeur*
GIDEL, Chargé de cours



PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

LIBRAIRIE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

20, Rue Soufflot (5^e arr.)

1921

LE PLÉBISCITE

dans le Droit international actuel

« Gouverner les peuples contre leur volonté,
c'est se rendre très misérable, pour avoir le
faux honneur de les tenir dans l'esclavage. »

FENELON, *Télémaque*, I, VIII.

INTRODUCTION

Ouvrant l'ultime phase des pourparlers diplomatiques, qui devaient aboutir à la signature du traité de Versailles, M. le Président de la Conférence de la paix disait le 7 mai 1919 aux plénipotentiaires de l'empire allemand : « L'heure du lourd règlement de comptes est venue... »

Combien lourd en effet, devait être le règlement de la conflagration mondiale qui venait de prendre fin. Le cataclysme effroyable qui depuis cinq ans bouleversait l'Europe, ne pouvait se terminer sans que de profondes modifications soient apportées à la structure des Etats, à la vie des nations elles-mêmes.

Quoique la paix promise par les puissances alliées et associées, à l'époque de l'armistice, fût une paix de justice excluant,

en théorie du moins, le principe des annexions brutales, de nombreuses mutations territoriales s'imposaient.

Le traité de Versailles, aussi bien que ceux de Saint-Germain et de Neuilly, en comportent un assez grand nombre. Quelle devait donc en être la base juridique, la véritable justification ?

En de nombreux passages, les actes diplomatiques n'en mentionnent qu'une seule : la justice. Et précisant ce qu'ils entendent par là — la justice n'est-ce pas souvent l'arbitraire ? — ils se réfèrent aux 14 points du président Wilson, plus particulièrement aux 7^e, 8^e, 13^e, qui traitent des modifications territoriales. L'idée directrice du règlement intervenu a donc été le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, auquel s'est joint un autre principe, bien oublié dans la pratique, celui du prébiscite.

Ce sont là les idées du message présidentiel, lu au Congrès le 11 février 1918 : « Il faut que les peuples cessent de faire l'objet de marchandage..., que tout règlement territorial se rapportant à cette guerre soit fait dans l'intérêt et au bénéfice des populations intéressées, et non pas comme partie d'un simple arrangement ou d'un compromis de revendications entre Etats rivaux » ... « Toutes les aspirations nationales bien définies devront recevoir la plus complète satisfaction qui puisse leur être accordée, sans introduire de causes nouvelles ou perpétuer de causes anciennes de discorde et d'antagonisme, susceptibles avec le temps de rompre la paix de l'Europe, et par conséquent du Monde. »

Ce sont aussi les idées exprimées par l'ensemble des alliés dans la réponse collective faite aux contre-propositions allemandes le 16 juin 1919. « On ne peut douter de l'intention des puissances alliées et associées, de prendre pour base du règlement européen le principe de libérer les peuples opprimés et de retracer les frontières nationales, autant que possible, conformément à la volonté des peuples intéressés, tout en donnant à chaque peuple toutes les facilités pour vivre nationalement et économiquement d'une vie indépendante. »

Admis sans doute par une partie de la doctrine, pour plusieurs il est vrai, comme une simple survivance du droit naturel, ce principe, avant 1914, semblait tout à fait éloigné de la pratique diplomatique la plus récente, où d'ailleurs il n'avait fait en dernier lieu qu'une bien piètre apparition, lors de l'assez récent conflit entre le Pérou et le Chili, qu'il avait été incapable de solutionner.

Avec le congrès de la paix et les principes anglo-saxons, cette théorie semble de nouveau s'introduire, avec plus de force cette fois, dans le droit international aussi bien théorique que pratique. C'est ce principe du plébiscite que nous nous proposons d'étudier, tant dans son histoire et ses fluctuations, que dans sa formation et son développement juridique. Quelle est sa valeur théorique et pratique ? Quel avenir semble lui être réservé ? Telles sont les idées que nous nous proposons d'envisager, avec la plus grande prudence d'ailleurs, car sur ces sujets, il faudrait se garder d'être trop catégoriquement affirmatif. Désirant demeurer dans le domaine du droit international, il ne sera pas question bien entendu, du plébiscite intérieur ou constituant. Notre étude vise uniquement le rôle de la consultation populaire, en tant que susceptible de modifier la constitution externe des Etats, ceci entendu dans le sens le plus large, de façon à englober aussi bien le plébiscite d'annexion que le plébiscite de sécession, dans le cas où il est possible de l'admettre.

Cette question, peut en droit, se fondre dans cette autre plus vaste. Quels sont les éléments qui doivent présider au groupement des individus, à la formation d'une société cohérente, d'un corps politique organisé sous le nom d'Etat. A notre avis, le plébiscite doit être un des éléments principaux, sinon le seul, qui préside aux regroupements des peuples. A cette importante question, du reste, beaucoup ont répondu, et depuis longtemps déjà, en soutenant la théorie des nationalités... Ce serait d'après les mœurs, la langue, les affinités sociales et ethniques, que l'on devrait diviser les empires. C'est peut-être vrai, mais outre qu'ils sont difficiles à mettre

en application — on a pu s'en convaincre ces temps derniers, dans le centre et l'est de l'Europe — ces critères paraissent imparfaits, et ce qui rend beaucoup plus circonspect encore, c'est qu'à l'examiner de plus près, on voit ce principe perdre beaucoup de sa force. N'est-il pas en effet, comme l'appelle un auteur moderne¹ « le levier de l'impérialisme Européen », la forme nouvelle de la raison d'État de jadis, suffisante pour justifier à des yeux peu avertis, les conquêtes comme les annexions les plus iniques ?

La théorie des nationalités, à elle seule, ne saurait donc justifier l'annexion, et si on fait abstraction de la conquête qui n'a pas disparu entièrement, quoique pourtant irrémédiablement condamnée, il semble que la meilleure justification en cette matière soit la libre volonté de la population intéressée; en effet, où trouver meilleur juge ?

Il semblait donc juste de faire reposer tous les groupements sociaux sur le libre consentement des individus groupés, toutes les fois seulement que cette volonté ne s'est pas manifestée ouvertement et spontanément comme cela s'est produit en Bohême, en Yougo-Slavie ou en Pologne.

Dans toutes ces régions, une consultation populaire est inutile, car les faits parlent d'eux-mêmes. Mieux vaut limiter l'emploi du plébiscite aux cas où l'on est en droit d'avoir des doutes sur les sentiments d'une population.

Dans le but de construire une théorie générale du plébiscite, cette étude se conformera au plan suivant :

Nous donnerons d'abord un aperçu des controverses auxquelles l'idée plébiscitaire a donné lieu en doctrine (Chapitre premier).

Puis nous montrerons comment cette conception s'est formée, au cours de l'histoire, dans la pratique internationale. L'histoire est l'expérience de l'humanité. Sans doute les événements ne se reproduisent jamais identiques à eux-mêmes, et

1. Sigismond Gargas, *Revue du Droit public et de la Science politique*, p. 550, 1909-1910.

les institutions portent l'empreinte de leur époque. Cependant l'étude du passé fournit toujours d'utiles enseignements pour la création des institutions à venir. Or l'histoire du plébiscite se divise en deux périodes : la première va de la Révolution au traité de Versailles ; la seconde, dans laquelle nous vivons, commence avec le règlement de la guerre mondiale. Dans la première, nous rappellerons d'assez nombreuses expériences plébiscitaires et nous verrons que la notion de plébiscite s'est montrée incertaine, discutée et surtout empirique (chapitre II). Dans la deuxième phase, avec le traité de Versailles, la notion s'affermi et se précise en se montrant comme une conséquence du principe de la libre disposition des peuples par eux-mêmes (chapitre III).

Nous plaçant enfin en présence de la notion plébiscitaire, telle qu'elle s'est formée et telle qu'elle s'offre à l'heure actuelle, nous essaierons d'en dégager une théorie d'ensemble. Nous étudierons successivement la légitimité et le fondement juridique du plébiscite (chapitre IV), son domaine d'application (chapitre V) et son organisation (chapitre VI).



CHAPITRE PREMIER

L'état de la Doctrine en matière de Plébiscite

Il n'est peut-être pas de théorie, qui ait eu des partisans aussi sincèrement convaincus, en même temps que des détracteurs aussi farouchement intransigeants que celle du plébiscite. Il faut remarquer aussi, que c'est sous l'influence des faits que la doctrine a pris parti dans un sens ou dans l'autre. N'est-ce pas après l'annexion de l'Alsace-Lorraine en 1871 que cette question a surtout été discutée et traitée ?

Certains auteurs voient dans ce principe du plébiscite, c'est à dire dans le droit reconnu aux peuples de disposer d'eux-mêmes, dans le « Selbstbestimmungsrecht » des Allemands, une condition indispensable au développement des rapports entre des Etats et un principe juridiquement légitime ; d'autres, en plus grand nombre semble-t-il, affirment qu'il provient d'une idée spécieuse et fausse, et ne le considèrent que comme une mesure politique sans portée juridique. D'une manière générale, les auteurs n'ont en vue que le plébiscite dans l'annexion ; ils ne reconnaissent pas à cette institution le pouvoir de détacher d'un État une province pour l'incorporer à une autre puissance si même la volonté de ses habitants s'en manifeste spontanément ; pour que le plébiscite de sécession

soit admis, nous aurons l'occasion d'y revenir, il faut un cas de force majeure¹.

M. Lucas qualifie « de traite des blancs, le fait de disposer d'êtres humains par l'annexion ou la conquête, au mépris de leur consentement et en faisant violence à leurs sentiments, à leurs intérêts, à leurs traditions et même à leur conscience »². M. Robin Jacquemyns pense que « le droit international défend de disposer des hommes comme d'un bétail »³. M. Esmein déclare « qu'il est inhumain, contraire à l'inviolabilité de la personne humaine, de détacher de la patrie contre leur volonté, un groupe de citoyens qui lui appartient par la vertu de l'histoire nationale et par la force de leur affection »⁴. Fiore estime de même, que c'est « un principe absolument certain que les cessions de territoire ne peuvent être valables sans le consentement légal des habitants »⁵. Klüber ne partage pas tout à fait la même manière de voir : « Entre une nation dit-il, et chacun de ses membres l'association est de sa nature perpétuelle; elle ne peut être rompue que dans un cas de force majeure. La guerre forme un de ces cas, mais alors quand une province a été arrachée de force à un pays, cette fraction reprend naturellement le droit de disposer d'elle-même »⁶. Lieber ne voit dans les plébiscites « qu'un instrument commode pour celui qui s'en sert, mais singulièrement trompeur; les

1. En dehors des auteurs cités dans le texte, se prononcent en faveur de la théorie du plébiscite : Bonghi, dans la *Nuova Antologia*, avril 1871; Saint-Georges d'Armstrong, *Principes de droit international*, p. 70; Rouard de Card, *Les Annexions et les Plébiscites*; Pinheiro Feneira, Vattel, Grotius, Jozon, 1870, *Bulletin de législation comparée*; Griolet, *Bulletin de la législation comparée*, 1875; Spire, *Etude juridique sur la condition des Alsaciens-Lorrains au point de vue de la nationalité*, 1879.

En sens contraire : F. Stoerch, p. 79; Roquette-Buisson, p. 206; Neumann, p. 20; Giffeken sur Heffter, p. 48; Padeletti, p. 485; Despagnet, *Cours de D. I. P.*, p. 400; Nys, *Revue de Droit international et de législation comparée*, 1904, p. 383; Tellmann, *Volkerrecht*, Piedelièvre, *Précis de Droit international public*; Chrétien, *Principes*; Bonfils, Grivaz, Thiers, etc...

2. *Le droit de légitime défense dans la pénalité et dans la guerre*, p. 153.

3. *Revue de Droit international et de législation comparée*, 1870, p. 326.

4. P. 580 de son *Manuel*.

5. *Nouveau droit international public*, t. II, p. 6.

6. *Droit des gens moderne de l'Europe*, p. 369 (note).

plébiscites ne comportent de vote que par oui ou par non, ne laissant place à aucun amendement, ne donnant lieu à aucune discussion complète ¹. » Funk-Brentano et Sorel estiment, mais en cas de cession amiable seulement, « que le vote des populations est un principe tutélaire pour le maintien du respect réciproque entre les Etats, conforme à leurs devoirs à leurs droits et à leurs intérêts ». En cas d'annexion à la suite d'une guerre ils refusent aux habitants du territoire cédé « tout droit de manifester leur volonté, » disant que « le plébiscite leur attribuerait des droits qu'ils n'ont pas et ne sauraient avoir ². » Pradié-Fodéré lui aussi estime que « la pratique du plébiscite est conforme à l'esprit de notre siècle, qui n'admet point que les populations soient considérées comme un bétail dont on se transmet la propriété ³. » Quant à Blumtschli, « Cette forme, dit-il, est entrée dans les usages des peuples latins dans les derniers temps et par l'influence de Napoléon III. Elle répond aux tendances démocratiques de notre époque, satisfait le sentiment des masses, mais est exposée à un haut degré à des abus et à la constatation de majorités factices par l'appât d'avantages offerts aux électeurs ⁴. » M. Durand-Morimbeau n'admet que les plébiscites qui viennent ratifier un contrat, il écarte ceux faits en dehors de tout traité. D'après M. Brunet, « la théorie des nationalités ne justifie pas l'annexion. Le meilleur juge en cette matière, c'est le peuple intéressé; il faut donc l'accord de l'annexant, de l'Etat démembré et de l'intéressé. Les intérêts des peuples ne sont pas aussi changeants qu'on veut bien le dire. L'annexion n'est donc légitime que sanctionnée par le vote des populations intéressées. » « Un plébiscite ne peut être que la ratification d'un fait déjà réalisé et accompli. Le vote des habitants n'a lieu que pour la forme » déclare

1. De la valeur des plébiscites dans le Droit international, *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1871, p. 139.

2. *Précis de Droit des gens*, p. 157 et 337.

3. *Traité de D. I. public européen et américain*, t. II, p. 827.

4. *Traité*, n° 286.

encore un autre auteur. Rivière voit dans le plébiscite une contradiction avec la notion d'Etat, qui suppose l'existence d'une volonté collective engageant les individus; une idée dangereuse et anti-libérale, qui peut de plus empêcher une paix désirée par une nation. D'après lui, la majorité pouvant voter une annexion, pourrait aussi voter une sécession, soit en vue d'indépendance pure et simple, soit en vue de la réunion à un autre Etat. L'auteur paraît admettre sous réserves le plébiscite de sécession; quant au plébiscite d'annexion, il n'y voit qu'une haute mesure de politique et « un élément décoratif très utile. » Rivière doute donc de la sincérité du plébiscite, et à ce propos il cite de Martens qui constate que sous la Révolution les commissaires accéléraient prodigieusement ce que l'on appelait « l'union libre des vœux du peuple ». Selosse n'admet pas qu'une nation puisse se démembrer, même volontairement, car dit-il, ou ses membres concourent à un but commun, et alors le démembrement ne peut-être; ou ils n'ont plus conviction de concourir à un but commun, et alors le démembrement est valable, car en fait l'Etat n'existe plus. « Disciple manifeste de l'école allemande, Constantin Goulimis ¹ dans un article, déclare aussi que « l'opinion d'après laquelle la conquête n'est pas un mode légitime d'acquisition est plutôt un vestige de l'école de droit naturel. » M. Pillet enfin se rallie à la théorie du plébiscite, non sans motiver son opinion. « Que l'on n'objecte pas, dit-il, que cette fraction de population dont il s'agit ne peut point avoir de volonté distincte de la volonté du corps social dont elle fait partie; que le souverain ayant consenti à la disjonction qui est mise comme condition à la paix, la population cédée doit se conformer à cette décision, comme à toutes celles que prend l'autorité dans la limite de ses pouvoirs ? Tant qu'une société persiste, les organes auxquels elle a confié la direction de ses intérêts communs peuvent agir souverainement dans la limite de leur mandat, et il n'appartient pas à des volontés particulières de

1. Un article de la *Revue de Droit public*.

s'ingérer contre la volonté générale. Il s'agit de savoir si la société continuera d'exister ou ne continuera pas, par rapport à la population du territoire cédé. Il est bien évident que les questions qui touchent à l'existence même de la société ne rentrent pas dans les attributions des directeurs qu'elle s'est donnée. Pour les résoudre, il faut un nouveau pacte social, qui ne peut être imposé¹. » Le même auteur dit encore avec raison. « L'annexion légitimée par le droit de conquête et les nationalités de commande, sont des situations fausses, que l'on ne maintient que par un mépris constant des justes aspirations des peuples opprimés; elles sèment entre les peuples des ferments de discorde et sont la grande cause de l'instabilité du droit public européen, instabilité dont souffre la communauté toute entière, les peuples civilisés... La guerre ne sera réellement la sanction du droit violé, que lorsque le principe du plébiscite aura été accepté par les nations². »

Ainsi donc, les opinions les plus opposées se font jour, et de ce rapide examen nous pouvons conclure que ce sont surtout les juristes allemands qui sont opposés au plébiscite.

Si l'Allemagne combat la théorie du plébiscite, et a pour cela adapté sa doctrine à cette politique de combat, c'est qu'en fait la Prusse n'a jamais voulu soumettre à cette procédure la consécration de ses conquêtes, ni dans l'affaire des duchés, ni dans la réunion des États allemands à la Confédération après la guerre de 1866, ni dans l'annexion de l'Alsace-Lorraine, ni dans la cession de l'île d'Héligoland par la Grande-Bretagne en 1890. Quoique par la voix de ses juristes officiels, elle ait semblé à Versailles, se rallier à ce principe de droit public, il ne paraît pas que son attitude ait changé, à en croire les écrits plus récents et à voir la manière dont l'Allemagne a accepté les plébiscites imposés par le traité de paix du 29 juin 1919.

La théorie du droit public allemand, que l'on appelle souvent la théorie de l'Etat moloch est toute entière dirigée

1. *Droit de la guerre*, p. 374-384.

2. *Les lois actuelles de la guerre*, p. 379.

contre l'individu; elle est au premier chef anti-démocratique. En effet, lorsque l'Etat s'oblige, il ne s'incline pas devant le pouvoir du peuple tout entier qui le constitue. Il ne s'incline que devant lui-même parce qu'il le veut bien; c'est la théorie de l'auto-limitation, favorite de Laband et de Jel'inek. L'Etat étant source de tous droits, il peut s'obliger lui-même, mais d'une obligation toujours imparfaite, car sans sanction. Cette volonté de l'Etat peut bien varier dans ses limitations, l'Etat peut bien se créer diverses obligations en droit interne, vis-à-vis de ses sujets, comme en droit international vis-à-vis des autres nations, mais la volonté de l'Etat est nécessairement liée à l'obtention du but poursuivi et dont il ne peut pas s'écarter. Or, si l'Etat respecte les traités, c'est que c'est un acte conforme à son but, qui est de participer au fonctionnement de la communauté internationale. L'Etat d'autre part ne peut donc accorder à ses sujets, le droit de se séparer volontairement de lui-même, après un plébiscite unanime de sécession. Quant au plébiscite d'annexion, il subit aussi l'influence de la théorie générale. L'Allemagne ne peut pas y procéder en l'absence de toute contrainte internationale, car ce serait aller contre le but qu'elle poursuit et qu'elle ne peut pas ne pas vouloir. L'Allemagne ne se reconnaît donc pas d'obligations vis-à-vis de ses sujets, même en vertu d'un acte diplomatique, tant qu'un acte interne de l'Etat lui-même n'est pas venu l'y obliger. Elle ne se regarde comme obligée qu'envers l'Etat avec qui elle a contracté.

C'est en vertu de ce principe, qu'elle a refusé aux habitants du Schleswig du Nord, l'application de l'article 5 du traité de Prague, malgré leurs réclamations, disant qu'ils n'étaient pas une nation, et que comme tels, ils n'étaient pas fondés à exiger l'exécution du plébiscite stipulé. Cette exécution ne pouvait être exigée que par l'Autriche, et par elle seule, en qualité de cosignataire du traité de Prague. D'après la doctrine allemande, ces habitants n'ont pas la parole, car ils n'ont pas de droits, l'Etat seul devant décider, et exécuter ce qui a été décidé. Par contre, conformément à la théorie française, de

beaucoup plus libérale et de beaucoup plus démocratique, les habitants peuvent réclamer l'application d'un plébiscite, lorsque celui-ci a été décidé par un traité. Notre théorie infirme donc la théorie allemande, car si les hommes ont des droits issus du traité, on ne peut plus dire que l'Etat ait seul le droit de se décider et de vouloir. D'une manière générale, et sans qu'il soit ici question de réfuter cette théorie complexe et obscure, nous ferons seulement remarquer que cette théorie paraît bien se contredire elle-même. Si l'Etat est libre, comme l'affirme cette théorie à son point de départ, pourquoi par la suite affirmer qu'il est soumis à la nécessité ? Et d'autre part n'est-ce pas s'abuser que de parler de volonté de l'Etat, car où trouver cette volonté de l'Etat, distincte de celle des membres qui le constituent ? En résumé, l'acte de cession d'un territoire est un acte de souveraineté, or tout le problème revient à se demander à qui appartient la souveraineté. L'Allemagne affirme que cette souveraineté n'appartient qu'à l'Etat, et à l'Etat seul en dehors de ses membres. L'indivisibilité de la souveraineté ne permettant pas de la faire reposer sur un point de territoire, la cession doit être décidée par l'Etat tout entier. Un traité de paix doit être l'expression de la volonté nationale, or, un traité une fois signé et ratifié, il n'est plus nécessaire de recourir à un referendum local. Il serait contraire à la souveraineté de l'Etat qu'un traité fût soumis à une application régionale, après l'acte de législation interne l'approuvant; ce serait subordonner l'obligation de l'Etat à la volonté de quelques-uns de ses membres, ce qui est directement contraire à la théorie de l'auto-limitation.

La doctrine allemande fait pourtant une concession : elle reconnaît que le choix de la nationalité doit être libre, mais que ce droit au libre choix d'une souveraineté n'appartient qu'à l'individu et non pas au groupe; elle admet donc, à l'exclusion du droit au plébiscite, le droit à l'option, c'est-à-dire le droit pour l'individu de rester dans les liens de la souveraineté de l'Etat cédant, sans passer sous celle de l'Etat annexant. Il y a là un droit pour l'individu et non pour le groupe qui ne

peut en aucun cas exprimer par voie de préférence collective son désir de rester uni à l'Etat de son choix. L'option, certes, est un avantage que l'on ne peut nier mais elle ne saurait remplacer le plébiscite pour cette raison bien simple, c'est que l'option entraîne presque toujours la nécessité de changer son domicile pour le transférer sur le territoire de l'Etat pour lequel on opte, ce qui peut être très préjudiciable à l'individu, impossible même dans bien des cas.

Non seulement l'Allemagne, jusqu'à ces derniers temps du moins, a nié la valeur de la théorie plébiscitaire, comme étant contraire à l'ensemble de son droit public, mais elle n'a pas été de plus sans formuler de nombreuses critiques directes et de détail, que bien des auteurs ont jugé bon de s'approprier. Il convient de les examiner. Notons d'abord au passage que pour plusieurs, le plébiscite d'une façon générale ne serait qu'un simple moyen de connaître les idées de la population, constituant en un mot « un procédé de politique intérieure et un moyen de renseignement ». Evidemment il y a là une source de renseignements, qui peut être très utile à consulter, mais il y a plus. Comme nous allons le voir, ce vote emporte un droit que nulle autorité ne saurait légitimement briser.

On a dit surtout que le plébiscite, et c'est là le grand reproche que lui font ses détracteurs, était une institution en contradiction avec la notion même de l'Etat. Celui-ci, personne morale du droit international, devant, avant tout, pourvoir à sa sûreté, peut se démembrer pour assurer son existence propre. Oui, le premier devoir d'un Etat est de s'assurer de son existence et de veiller à sa conservation, mais il n'a pas le droit de sacrifier quelques-uns de ses membres pour le bien-général sans leur propre consentement. « Une nation, dit Vattel, doit conserver tous ses membres, elle ne peut les abandonner et elle est obligée envers eux à les maintenir dans leur état de membres de la nation. Elle n'est donc point en droit de trafiquer de leur état et de leur liberté, pour quelques avantages qu'elle se promettrait d'une pareille négociation. Ils se sont unis à la société pour en être membres, ils reconnaissent

l'autorité de l'Etat, pour travailler de concert au bien et au salut commun, et non pour être à sa disposition, comme une métairie et un troupeau¹. » Si d'ailleurs on reconnaissait à l'Etat le droit de se démembrer, où s'arrêterait-on ? Ne pourrait-on pas reconnaître à l'Etat le droit de céder $\frac{4}{5}$ de sa population pour en conserver $\frac{1}{5}$, si ce faisant, il agit en conformité avec sa loi constitutionnelle ? Non, le premier devoir d'un Etat est de maintenir l'intégrité de son territoire, sinon il n'est pas digne d'exercer la souveraineté, réserve faite bien entendu du cas où une annexion lui est imposée par la force à la suite d'une guerre, mais ici on est alors en dehors du droit des gens.

Autre objection, en apparence plus grave. Si on admet la théorie du plébiscite, si on lui reconnaît une valeur dans le cas d'annexion, n'est-ce pas introduire un germe de destruction, de ruine et de mort au sein de tout Etat, toute portion d'un Etat constitué pouvant à tout instant se séparer pour se donner à un autre, ou pour se constituer indépendant ? Nous ne voyons pas qu'il y ait là péril aussi grave qu'on veut bien le dire, car si l'Etat est basé, comme ce doit être, sur le consentement des constituants, il n'y a pas de raison pour contraindre à l'Union Nationale des fractions dont la volonté a changé, du moment que le changement de volonté peut être constaté par le suffrage des habitants ; d'ailleurs la volonté des habitants d'un Etat n'est pas aussi changeante qu'on le dit souvent. Dans un Etat unitaire, un plébiscite de sécession ne saurait avoir lieu, si les membres ont toujours manifesté la volonté de rester unis, sauf en cas de désaccord grave ou en cas de force majeure, entraînant dissolution et liquidation de l'état de choses ancien. Ou bien encore, réserve faite d'une entente amiable entre les partis, mais alors, le double plébiscite est une garantie, car par son vote, l'Etat démembré peut s'opposer au démembrement et empêcher ainsi une sécession. D'une façon générale, le plébiscite ne saurait détruire les

1. Vattel, *Le droit des gens*, t. I, p. 555

Etats unitaires; il ne serait à redouter que de ceux qui, composés de vive force, ne forment plus que des « nationalités de commande », véritables anachronismes dans le droit international actuel, et sont appelés de ce fait à entrer bientôt en complète liquidation.

Chose très vraie, le plébiscite est une limite pour un Etat vainqueur, mais nous ne trouvons pas, comme le pensait le cardinal Antonnelli, qu'il faille lui en faire grief; car ce rôle est au contraire parfaitement honorable, et rentre tout à fait dans les directives du droit des gens, dont le but même est d'assurer la paix et la concorde entre les membres de la communauté internationale. De même le plébiscite en empêchant les annexions violentes, contrarie le droit d'expansion des nations, grief favori aux maîtres de l'école allemande. Mais pourtant, quoi de plus honorable ! A la théorie allemande de la force, la théorie du plébiscite répond en opposant celle du droit. Contrariant l'expansion de l'Etat fort aux dépens de l'Etat faible, elle continue à assurer à ce dernier la plénitude des droits dont il a l'usage légitime, quelle que soit son étendue, du moment qu'il a été reconnu, comme pleinement indépendant et comme membre de la communauté internationale. Rien vraiment ici, n'est de nature à détruire la légitimité de l'idée de plébiscite.

Plus fortes seraient les critiques de fait adressées à l'institution, encore qu'elles n'indiquent que des dangers, auxquels on doit pouvoir remédier. Le vote ne serait jamais libre, dit-on, car il serait obtenu par surprise, soit en recourant à l'intimidation du corps électoral, soit en entravant sa liberté par des promesses que les partis n'ont pas l'intention de tenir. Il est bien certain, on ne peut le nier, que ces arguments sont fondés, si l'on envisage telle consultation populaire en particulier. Il est bien certain par exemple que sous la Révolution, les votes de réunion à la France étaient obtenus, autant grâce à la menace des baïonnettes républicaines, que grâce aux espoirs que l'on fondait sur les idées nouvelles de liberté apportées par le gouvernement de la Révolution. Il n'en reste pas moins,

que l'on peut concevoir un plébiscite, qui ne tomberait pas dans ces excès; nous avons des exemples suffisants pour prouver que cela est possible. D'un fait particulier, on ne peut donc conclure à une critique générale. Le plébiscite est susceptible d'être libre et sincère, lorsqu'on apporte à son organisation minutieuse toutes les garanties nécessaires. Pour nous, le seul inconvénient réel que l'on trouve dans le plébiscite, c'est l'état de surexcitation dans lequel il met la zone où il est pratiqué. Procéder à un plébiscite dans une région, c'est, quoi qu'on fasse, y apporter un état de trouble, plus grand encore que celui qui accompagne, en beaucoup de régions, la tenue des élections politiques. En effet, le corps électoral étant plus considérable, et les intérêts en jeu plus directs, l'animation ne peut être que plus grande, car on ne peut sous prétexte de liberté y interdire la propagande. Or, il se trouvera toujours une minorité, si infime fût-elle, pour protester bruyamment contre les sentiments du pays, peut-être même y provoquer des violences nuisibles et répréhensibles qu'il sera fort difficile de réprimer, si l'on n'a pas, dès l'origine, pris toutes les précautions nécessaires.

Quant à dire avec Stœrck que cette institution est injuste, comme soumettant la minorité à l'oppression de la majorité, cela nous paraît contraire au bon sens, et n'être pas de nature à faire condamner l'institution. En effet, qu'il s'agisse de sécession ou d'annexion, que l'annexion ait lieu ou qu'elle n'ait pas lieu, il y aura toujours, quoi qu'on fasse, une majorité et une minorité. Dans tous les actes de la vie intérieure d'une nation il y a eu une minorité, et celle-ci aura toujours à souffrir de la domination de la majorité, fût-elle faible. Cela tient à l'imperfection commune à toutes les lois intérieures. En cas d'annexion, il est à noter cependant que les droits de la minorité seront en partie, quoique imparfaitement, sauvegardés par la clause de l'option toujours offerte à notre époque et dont un certain nombre pourront jouir sans difficultés.

On objecte encore très souvent que les vivants ne peuvent par leur vote, décider du sort des générations à venir; ne

pouvant lier l'avenir, dit-on, il faudrait avec le système du plébiscite recourir à chaque génération à une consultation nouvelle, ce qui serait intolérable. Cela paraît parfaitement inutile, car la psychologie du vouloir n'est pas aussi changeante qu'on se plaît à l'affirmer. Il a fallu des motifs graves à une génération, pour voter une annexion, et tant que l'ensemble des événements n'aura pas changé, il y a bien peu de probabilités pour qu'une prochaine génération opine en sens contraire. Dans le cas d'ailleurs, où la population consultée aura manifesté son désir de rester attachée à son ancienne patrie, il sera manifeste que le lien qui unit les deux parties, le cédant et la province à céder, n'aura subi aucune atteinte ni du fait de la guerre, ni du fait des négociations qui ont précédé la cession. Dans ce cas, la génération à venir serait mal fondée à venir infirmer la décision de ses ancêtres. Dans un état unitaire, il ne faudrait pas même lui en reconnaître le droit, si l'on veut ne pas faire du plébiscite un instrument de désagrégation et de ruine. Autre argument enfin, si la région consultée vote en faveur de l'annexion, les générations engagées ne sauraient s'opposer à cette décision, car à tout bien mesurer, il est encore préférable que ce soit la population qui juge pour elle et pour ses descendants de la conservation ou du changement de souveraineté, plutôt que l'Etat vainqueur, qui conscient de sa force sera toujours disposé à faire prévaloir ses intérêts. Autre critique encore, le plébiscite ne peut donner un résultat exact, lorsqu'il est fait sous la direction de l'Etat annexant, celui-ci usant de sa situation prépondérante pour obtenir un vote en sa faveur ? Il y a là une grande part de vérité. Laisser faire le plébiscite par l'Etat qui consomme l'annexion, c'est en vicier le résultat, si des mesures de contrôle ne sont pas prises ; aussi, est-ce pour tourner cette difficulté sans la nier le moins du monde, que les plébiscites les plus récents ont été faits sous un contrôle international. Il serait mieux encore, semble-t-il de confier ce contrôle à une puissance neutre, à un organe entièrement désintéressé dans la question, tel que la future Société des Nations.

On a dit encore que l'électeur, ne connaissant pas en général l'histoire et la politique, était incapable de prendre de lui-même un parti, faute à lui de connaître la question. C'est peut-être un peu trop s'avancer, car cela n'équivaut-il pas à nier le sentiment national ? Outre que l'instruction est bien plus répandue maintenant qu'à l'époque où cette critique a été formulée pour la première fois, sur une question aussi générale que celle-là, il y a bien peu d'hommes qui n'aient un sentiment personnel. Cependant, de cette observation, on peut retenir quelque chose, à savoir écarter du vote les illettrés comme cela a été conseillé en plusieurs cas. Une telle disposition ferait tomber tout ce que la critique envisagée semble contenir de vérité. Quant à nier avec Lieber que le plébiscite soit une institution véritablement internationale, par ce fait qu'il n'a pas été employé aux Etats-Unis, cette terre démocratique par excellence, lors de ses agrandissements successifs, c'est faire porter la critique sur un point tout à fait de détail, auquel il est loisible de répondre avec succès. La question des nationalités est bien moins importante dans le Nouveau-Monde que dans l'Ancien, et d'autre part les Etats-Unis sont formés en majeure partie d'émigrés qui ont volontairement fait abandon de leur nationalité pour se soumettre à une nouvelle. Le lien fédératif qui unit les Etats de la confédération, est d'autre part un lien fort peu gênant pour les Etats. On comprend donc dans ces conditions que des mouvements nationalistes ne se soient point produits.

On pourrait peut-être attaquer l'idée plébiscitaire avec plus de succès en montrant que bien souvent le plébiscite a été incapable de faire face aux circonstances qui le réclamaient le plus impérieusement; qu'il a été incapable de solutionner un litige et de faire régner une paix durable. Evidemment, la pratique fournirait d'assez nombreux exemples capables d'illustrer cette critique avec grand succès, et l'on pourrait s'y laisser prendre à regarder les choses superficiellement. En fait, si l'on va au fond des choses, il n'en est rien. Tout ce que peut prouver l'échec de certains plébiscites, c'est,

et nous n'en dis convenons pas, qu'il ne faut pas chercher dans cette institution une panacée universelle, capable de liquider toutes les questions de nationalités et de frontières, mais bien seulement une institution particulière du droit international, capable dans certains cas particuliers de concourir efficacement à la solution des litiges pendant entre les Etats, et au maintien de la paix au même titre qu'à l'arbitrage et autres mesures analogues. Ramené à ces justes limites, le plébiscite est, nous allons le voir, une institution juridique qui comme telle entre peu à peu dans la politique internationale.

On a dit aussi dans le même ordre d'idées que le plébiscite nécessiterait un choix impossible en temps de crise, et que fait dans ces conditions on était mal fondé à induire le caractère d'un peuple d'un tel vote. Il y a là un fait certain, on ne peut procéder à un vote populaire si l'ordre ne règne pas dans une région, car une des conditions nécessaires à la légitimité de tout plébiscite manquera. En cas d'émeutes ou d'insurrection, en dehors des violences qui seraient fatalement à redouter, comment le résultat du vote serait-il légalement constaté ? La chose serait difficile. Quant à croire qu'une crise politique ou économique, la fin malheureuse d'une guerre par exemple, sera de nature à empêcher le libre choix du corps électoral, cela n'est pas certain. Ce serait subordonner l'idée de patrie à l'idée d'intérêt. Or, l'exemple des populations qui ont eu ces derniers temps, à se prononcer pour ou contre l'Allemagne vaincue, est là pour nous permettre de douter fortement.

On considère quelquefois le plébiscite comme une application directe des théories émises par Jean-Jacques Rousseau dans le Contrat Social et ce rapprochement entre les excentricités de principes et la théorie du plébiscite ne peut qu'être du plus mauvais effet, car cette théorie des philosophes du xviii^e siècle, qui fut aussi celle de Robespierre et des hommes de la Révolution, étant par trop exagérée, porte à détruire toute notion de l'Etat alors que le but du plébiscite est tout autre. On lit au chapitre de l'Esclavage : « Quand chacun pourrait

s'aliéner lui-même, il ne peut aliéner ses enfants, ils naissent hommes et libres; leur liberté leur appartient, nul n'a droit d'en disposer, qu'eux » Il faudrait donc pour qu'un gouvernement arbitraire, fût légitime, qu'à chaque génération le peuple fût le maître de l'admettre ou de le rejeter, mais alors ce gouvernement ne serait plus arbitraire¹. Il y a là une négation pure et simple de la souveraineté, contre laquelle les Scolastiques d'abord, Proudhon ensuite, n'ont pas été sans protester avec raison. « La nationalité est un bien qui s'éclipse devant le bien général, qui ne saurait nuire à la justice, ni s'opposer à ses décisions » est-il écrit quelque part. De ce que l'on admet le plébiscite en cas d'annexion, et en cas de sécession quelquefois, il ne s'en suit pas que l'on compare les sociétés politiques aux sociétés civiles et que le plébiscite soit une menace pour les Etats unitaires, une institution permettant leur mise en liquidation à chaque instant.

De ce que cette institution a fait son apparition relativement tard dans la pratique, aussi bien que dans la doctrine, on argue de son origine récente pour démontrer qu'elle n'était qu'artificielle et que, suspecte dans son introduction sous le second Empire, il n'y fallait voir qu'un simple expédient. Il y a là une erreur historique, sur laquelle nous avons insisté, au début du chapitre premier.

Nous verrons que l'usage du plébiscite date de la Révolution, et non pas du second Empire, mais bien avant cette époque. L'idée fondamentale sur laquelle repose le plébiscite était déjà entrevue confusément par les philosophes et les juristes. Jadis le monarque féodal ne pouvait céder ses sujets sans leur consentement. « L'avis commun, disait déjà J. Bodin aux Etats de 1576, était que le roi n'était qu'usager du domaine; quant au fonds et propriété du dit domaine, il appartient au peuple. »

On a dit enfin, surtout dans l'école allemande, puisque cela se rattache directement à la conception générale du droit

1. *Contrat social*, livre I, chap. IV.

public allemand, que la province qui doit voter n'est pas dépositaire de la souveraineté, et que l'Etat seul en qualité de souverain peut s'unir à un autre Etat, non une province. Si celle-ci avait le droit de statuer sur son sort, pourquoi ne pourrait-elle pas aussi demander l'autonomie ou l'annexion à un troisième État ? L'école qui exige pour légitimer la cession d'une partie du territoire national le consentement des habitants, confond la formation éventuelle d'un Etat avec l'existence et l'idée même de l'Etat. Il peut arriver sans doute qu'un Etat se forme par l'accord spontané d'un certain nombre d'individus, mais à peine cet Etat est-il formé, qu'il est quelque chose de bien différent d'une simple agrégation numérique d'individus. Le principe de libre disposition donnée aux peuples est une preuve de ce que la nature organique de l'Etat a été méconnue et négligée. Au fond de cette grave critique doctrinale, il y a une erreur initiale, toujours la même ; erreur sur la nature de l'Etat, que la doctrine allemande constitue comme une entité rigide, absolument distincte des membres qui le composent. Erreur aussi, sur l'étendue des pouvoirs que lui confère sa souveraineté. Comme l'a si bien dit M. Pillet : « Il s'agit ici de savoir si la société continuera ou ne continuera pas d'exister, par rapport à la population du territoire cédé. Il est bien évident que les questions qui touchent à l'existence même de la société ne rentrent pas dans les attributions des directeurs qu'elle s'est donnés. Pour les résoudre, il faut un nouveau pacte social qui ne peut être imposé. » De même qu'une société civile ne peut être modifiée qu'avec le concours de l'assemblée générale, de même ici, il faut, quoi qu'en dise l'école allemande, recourir aux habitants eux-mêmes, véritables membres de cette assemblée qui est l'Etat. Quoique le droit en principe ne connaisse que les Etats et non les peuples, les Etats, c'est-à-dire la collectivité représentée par ses organes légaux, peuvent bien prendre toutes les mesures nécessaires à leur progrès, à leur sûreté ou à leur existence, mais ils ne sauraient outrepasser leurs droits, comme le prétend Stœrck, abandonner certaines parties de leur territoire pour conserver

leur indépendance nationale. Les protestations contre une annexion se comprennent donc non seulement de la part des pays fédérés ou confédérés, qui ayant, en tant qu'Etats, une souveraineté, quoique limitée, peuvent disposer pour eux de leur régime politique, mais aussi de la part de simples provinces ou parties de provinces.

CHAPITRE II

Les Plébiscites depuis la Révolution jusqu'au Traité de Versailles

SECTION I

La notion du Plébiscite avant la Révolution.

Certains ont vu dans le plébiscite une création du Second Empire, due aux idées libérales de Napoléon III. D'autres, au contraire, ont cherché les origines de cette institution jusque dans l'époque gallo-romaine.

La vérité est entre ces deux affirmations extrêmes.

La théorie du plébiscite s'est formée durant la Révolution française. Elle est en filiation directe avec le droit public révolutionnaire. L'idée plébiscitaire est née du principe nouveau du droit individuel; elle ne pouvait apparaître avant que ce principe ait pris place dans le droit interne¹.

Les cas cités à l'appui de la thèse de l'antiquité du plébiscite se réduisent à des formalités semblables à celles des ratifications exigées par la plupart des États à régime constitutionnel.

Les rois achetèrent par des concessions leur alliance avec les communes. « Le roi partageait alors avec les États généraux le pouvoir de faire des actes d'administration qui engagent

1. Selosse: *Traité de l'annexion*, p. 95.

directement la liberté des citoyens ou la grandeur de la nation¹. Mais intervention des Etats généraux ne veut pas dire intervention du peuple dans les affaires de l'Etat. Il n'y avait point de plébiscite, malgré le caractère impératif du mandat, car, pour des raisons de fait encore plus que de droit, les Etats généraux ne représentaient qu'une petite partie de la nation.

Nous rappellerons brièvement les cas cités. Les protestations qui s'élevèrent en 1285 lors de l'occupation de Pamiers par Philippe le Hardi et en 1344 lorsque se posa la question de la cession de la Guyenne au roi d'Angleterre, n'eurent aucunement le caractère de consultations populaires. Le rattachement de Lyon à la France (traité de Pontoise 1307) donna lieu à une ratification tacite des habitants qui ne fut nullement un plébiscite. Il semble au contraire que le refus d'annexer Genève à la maison de Savoie, en 1420, fut le résultat d'une réelle consultation populaire. Les protestations des Etats contre le traité de Bretigny (1359), signé par le roi Jean pour recouvrer sa liberté, furent sans effets juridiques².

La notion de plébiscite est d'ailleurs incompatible avec celle d'absolutisme royal; plus celle-ci se développe, moins il est possible à l'idée plébiscitaire de se faire jour.

En 1552, Henri III s'annexa les évêchés de Metz, Toul et Verdun. L'évêque Robert de Lénancourt fit bien alors aux habitants de Verdun une belle proclamation, mais aucun vote n'intervint pour sanctionner le transfert de souveraineté.

Si François I^{er}, obligé par le traité de Madrid d'abandonner la Bourgogne, prit avis des Etats de Bourgogne, ce ne fut que pour les besoins de la cause et certain d'avance du résultat. Du reste cet avis ne fut pris qu'après le traité. Ce fut une consultation fausse et truquée.

Avec Louis XIV, les traités cessent d'être ratifiés par les Etats généraux; ils furent même rarement enregistrés par les Parlements, tellement que vers la fin de l'ancien régime, nous

1. Selosse, *Traité de l'annexion*, p. 37.

2. Voir de la Guéronnière, *Le Droit public de l'Europe moderne*, p. 435.

voyons des annexions effectuées non pas sans le consentement des habitants, mais, ce qui est plus, contre le vœu même de ceux-ci. En 1769, le Canada fut livré de force, de même la Louisiane, cédée à l'Espagne en 1762¹ à la suite de l'acte du 3 novembre 1762 et du honteux traité de Paris du 11 février 1763. Il ne fut tenu compte ni des protestations de l'opinion en France, ni de celles des Louisianais.

Tout ceci s'explique très bien; la féodalité reposant sur l'idée de contrat synallagmatique, le vassal ne pouvait être cédé par le suzerain sans son consentement. De là aurait pu sortir le germe de l'idée plébiscitaire. Il n'en est sorti que des manifestations du sentiment national². Mais, puisque cette éclosion n'a pas eu lieu sur un terrain aussi favorable, elle ne pouvait pas non plus se produire à plus forte raison sous le régime absolu, où comme le disait Bossuet : « Tout Etat est en la personne du prince, en lui est la puissance, en lui est volonté de tout le peuple³ » Dans le droit public de la monarchie, le plébiscite ne trouve pas sa place; il ne se comprendrait pas, car il n'est pas utile, vu les effets de l'annexion à cette époque. Pour que le peuple ait intérêt à manifester son opinion, il faut que le changement dont on le menace ait un effet quelconque sur sa personne ou sur ses biens. Or en fait, presque jusqu'à la fin de l'ancien droit, les effets de l'annexion n'ont été que superficiels. Pour beaucoup en effet, dans l'ancien droit, la vie publique tenait une bien petite place. Chaque pays avait ses coutumes, ses mœurs, ses franchises, gardées jalousement aussi bien sous un souverain que sous un autre. Pendant longtemps, le peuple s'est peu soucié d'être sujet du roi de France ou de l'empereur d'Allemagne, parce que le lien de souveraineté était si lâche, que si celui-ci venait à être modifié, il n'en ressentait point le contre-coup. Cela pour deux raisons. Il n'y avait alors nulle part de service militaire obligatoire, puis le transfert de souveraineté n'entraînait aucun

1. Guérin. *La Louisiane*, p. 346.

2. A. Thierry.

3. *Politique*, livre VI, article premier.

changement de loi dans la province cédée, ni en droit public, ni en droit privé. Sans entrer en discussion sur l'époque où le service militaire obligatoire fit son apparition, nous croyons que l'on est unanimement d'accord, pour reconnaître que durant tout le moyen âge, et peut-être même jusqu'à la Révolution, les charges militaires ont été à peu près les mêmes dans tous les Etats de l'Europe. Toute la majorité de la population ne faisait pas de service militaire, et tout au plus, celle des villes faisait-elle partie de la milice locale pour la seule défense de la région. Il n'y avait donc pas à redouter, en cas de transfert de la souveraineté, une aggravation des charges militaires, ce qui intéresse au plus haut point la population. En droit privé, les provinces successivement annexées à la France, conservent leur droit local, leur droit coutumier, et plus encore, leur droit public, particulièrement en matière de finances et d'impôts. Même, à la fin de l'ancien régime, les dernières provinces réunies à la couronne gardent certains privilèges fiscaux, malgré les réclamations souvent bruyantes du reste des contribuables français.

Sur les effets de l'annexion en droit public, l'application du Concordat de 1516 nous fournit de précieuses indications. C'était pour l'époque un acte important susceptible de léser bien des intérêts, dans ces siècles de foi profonde. Allait-on l'appliquer à tout le royaume ou seulement aux anciennes provinces auxquelles s'appliquait la Pragmatique ? La royauté se décida pour ce dernier parti, comme étant le plus conforme à la véritable notion de l'annexion à cette époque. Bientôt cependant une opinion contraire se fit jour en France. Le royaume, disait-elle, est ce qui est soumis au roi ; les droits de celui-ci s'étendent bien plus loin que sa domination effective, jusqu'au Rhin et en Italie. Le royaume comprend toutes les régions où le roi a des droits. La réunion d'une province en fait un même corps avec le royaume de France « par une connexité individuelle » et elle participe aussi à la législation du royaume par « une union, confusion et immixtion complète ». C'est l'application de la règle que l'accessoire suit la

condition du principal. Telle était l'opinion émise en 1547 par le procureur général près le parlement de Provence, et par les gens du roi devant les divers parlements. Le territoire de l'Etat doit être soumis à une même loi. Cette opinion des absolutistes royaux, malgré tout, ne prévalût jamais entièrement, sauf dans la toute dernière phase de l'ancien droit. On comprend facilement dans ces conditions, qu'il importait peu aux populations de faire connaître leur avis. Quoi qu'il en soit, la raison d'Etat seule légitime les conquêtes jusqu'à la fin de l'ancien régime, et il est bien rare de voir un souverain renoncer à une extension territoriale sur le vu des réclamations des habitants. C'est avant tout le monarque qui préside aux annexions.

L'absence de pratique plébiscitaire dans l'ancien droit, n'a pas empêché l'idée d'être proclamée à plusieurs reprises par un bon nombre de grands esprits. L'idée contractuelle présidant à la formation de l'Etat est déjà familière à la pensée scholastique. Nous la trouvons ensuite, sous la plume de Machiavel : « Je reste convaincu, écrit-il dans son discours, que les peuples sont sujets à moins d'erreur que les princes et que l'on doit se fier à eux bien plus sûrement qu'à ces derniers. » Lors de l'aliénation de la ville de Montargis à la duchesse de Ferrare, la cause fut plaidée dans le même sens, avec beaucoup de succès, par l'avocat du Mesnil qui soutint la maxime de l'inaliénabilité « par cette principale considération que la puissance souveraine du roi sur ses vassaux pouvait seulement se résoudre par un mutuel consentement du roi et de ses sujets ¹ ». Erasme, dès 1517 ², établit que la souveraineté sur les hommes et sur les animaux n'est pas de même nature ; que le pouvoir sur le peuple dépend de son consentement et que le titre qui serait celui de la conquête est insuffisant. » Grotius en 1625 ³ s'exprime ainsi : « Dans l'aliénation d'une

1. Selosse, p. 39.

2. De Lapradelle : à son cours.

3. Grotius, *Œuvres*, liv. II, ch. VI, § 5.

partie de la souveraineté, le consentement de cette partie est nécessaire ». Puffendorf¹ rapproche la notion de la souveraineté de l'idée de la nation, lorsqu'en 1672, il déclare que « dans l'aliénation d'une partie du royaume, en plus du consentement du roi, il faut que l'on retienne non seulement le consentement du peuple qui continue sous l'ancien roi, mais celui également de cette partie qui est en question ». De même Vattel²; de même encore Las Casas (1474-1566) évêque de Chiappa au Mexique³. « Pour que la souveraineté devienne légitime, il est nécessaire que les souverains et les peuples des Indes la reconnaissent et consentent à son établissement, lorsque le Saint Siège l'a concédée à nos rois. Pour prouver ce principe, nous ferons remarquer que le Pape, en déléguant à nos princes l'autorité sur les domaines et seigneurs d'Amérique, n'a pas prétendu dépouiller ces nations de leurs droits naturels, ni leur ôter leurs maîtres légitimes, attendu qu'elles possèdent les unes et les autres par le droit de nature et en vertu du droit des gens. Non, il ne les a pas privées de leur liberté, ni de rien de ce qui en fait partie, car la liberté est inaliénable et son prix est au-dessus de tous les biens du monde. Or, un des attributs essentiels de la liberté c'est de pouvoir consentir ou s'opposer à l'établissement de la domination d'un prince étranger. Qu'on reconnaisse donc qu'il est indispensable de convoquer tous ces hommes dont on veut faire des sujets, afin d'obtenir leur consentement au nouveau régime qu'on veut fonder au milieu d'eux. »

Si le plébiscite n'a pas de raison d'être en fait et s'il n'a pas été mis en pratique, en théorie du moins, il est déjà connu des juristes et des philosophes. Il le sera plus nettement encore, lorsque le droit patrimonial du roi sur l'Etat, fera place au droit de souveraineté du peuple.

1. Puffendorf, liv. VIII, chap. V, § 9.

2. Vattel, liv. I, chap. XXI, p. 263.

3. Edition Lorente, t. II, p. 226; rapporté par Solière.

SECTION II

Les Plébiscites de la Révolution.

Avec la Révolution les choses changent, les vagues manifestations du sentiment national français se traduisent par des actes et des faits. Des idées nouvelles se font jour en droit public; la nécessité politique d'une part, et la conception générale de la souveraineté d'autre part, amènent la Révolution à développer la théorie du plébiscite. Rousseau, le premier, avait dit : « La souveraineté réside dans la nation, la loi est l'expression de la volonté générale. » Imbus de tels principes, qu'allaient donc faire les hommes nouvellement au pouvoir ? Face à face avec l'Europe, allaient-ils renier leurs principes et proclamer la validité du droit de conquête ? Ils ne le pouvaient pas. « Il faut, — dit Pétion — que la France renonce à tout projet ambitieux, à toutes conquêtes; qu'elle regarde ses limites comme posées sur les destinées éternelles. » Mais bientôt, pressée par les circonstances, l'Assemblée Constituante rend le décret du 22/27 mai 1790. « En cas d'agression de la part de l'étranger, l'auteur — dit le texte — sera poursuivi comme criminel de lèse-majesté. »

Cela pouvait mener très loin, aussi pour rassurer l'Etranger sur ses pacifiques intentions, l'assemblée juge-t-elle bon de déclarer le 29 décembre 1791 « que la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans le but de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces, contre la liberté d'aucun peuple; tel est le texte de la Constitution, tel est le vœu sacré par lequel nous avons lié notre bonheur au bonheur de tous les peuples, et nous y serons fidèles. » Le principe du droit des nations à disposer d'elles-mêmes, une fois admis, l'idée de consultation populaire va forcément en découler; on ne réunira que ceux qui se donnent volontairement. La Révolution

s'était bien interdit les conquêtes, mais est-ce une conquête que d'accepter ceux qui se donnent librement ? Raynal, n'écrivait-il pas, dès cette époque, que le droit des gens n'est pas seulement celui des princes, mais bien celui des nations. On ne peut pas reprocher à la révolution d'être inconséquente avec elle-même, mais on est en droit de lui faire grief de s'être laissé entraîner loin de ses principes et d'être revenue « conquérante par la force, colorant toujours ses conquêtes d'une vague apparence de prosélytisme. »

Tels étaient les principes, mais sans plus tarder, l'Assemblée constituante allait devoir les mettre en pratique. A l'origine, il faut le reconnaître, elle les appliquera avec la plus extrême conscience. Le 11 janvier 1790, la Belgique avait rejeté le gouvernement de Joseph II, et signé à Bruxelles l'acte fédéral des Etats-Unis de Belgique. La Constituante sollicitée refusa d'intervenir. Il fallut l'affaire d'Avignon pour que l'Assemblée se décidât à prendre position sur la question. Ce ne fut pas sans de nombreuses hésitations et de longs débats. Les possessions du Saint-Siège (Comtat Venaissin et Avignon) formaient deux enclaves dans le Sud-Est de la France. En 1789, des émeutes y éclatèrent, mais la majorité de la population, fidèle au siège de Pierre, affirma son loyalisme. En 1790 les insurgés l'emportèrent, chassèrent le vice-légat d'Avignon, formèrent une commune et décidèrent de s'unir à la France. Avis de ce vœu fut donné à l'Assemblée le 17 juin 1790. Le même jour une pétition des habitants du Comtat était transmise au roi. Le 20 juin, la Constituante recevait une délégation d'Avignonnais, mais elle ne les admettait pas à sa barre, manifestant par là le désir de considérer Avignon comme un Etat étranger avec lequel étaient conclus les traités sacrés qui ne pouvaient être brisés unilatéralement. Le 17 juillet, l'Assemblée se borna à nommer un comité spécial pour l'étude de la question. Le 17 août Tronchet déposait son rapport au nom de ce comité.

L'affaire vint en discussion le 24. Tronchet s'y prononça contre l'annexion. Bref la décision fut ajournée jusqu'au 16 novembre où la question revint à l'ordre du jour sur une

nouvelle demande du peuple d'Avignon en date du 6 octobre. L'affaire occupa encore plusieurs séances sans que l'assemblée, de plus en plus hésitante, pût prendre une détermination.

Peut-être l'oubli se serait-il fait sur cette question si, vers le milieu de janvier 1791, Avignon n'avait pas envahi le Comtat, imposant la réunion par la force. Sur un nouveau rapport de Menou, au nom du Comité diplomatique et d'Avignon, la discussion recommença. Elle fut longue et tumultueuse. Finalement l'Assemblée décréta l'envoi de Commissaires médiateurs, qui, le 14 juin, amènent la conclusion des préliminaires de paix, à Orange; le 4 juillet, elle rend un décret approuvant la conduite des commissaires pacificateurs, et les autorisant à prendre les mesures qu'ils jugent convenables pour assurer l'exécution des articles signés à Orange¹. Le 13 septembre enfin, quatrième rapport de Menou et des commissaires pacificateurs donnant le compte rendu officiel des opérations faites en leur présence. Sur les 98 communes, 71 vœux furent émis, 52 pour la réunion à la France, 19 pour le Pape; 27 ne firent pas connaître leur opinion. Parmi elles, 18 avaient jadis voté pour la France. Sur les 52 communes qui donnèrent un vote favorable à la France, il faut bien remarquer que 9 seulement avaient une garnison française. Sur 152.919 habitants, 101.046 optèrent pour la France, 51.813 pour le Pape, 30.657 le firent expressément.

Devant de tels résultats acquis librement, quoique évidemment sous l'influence des idées nouvelles, et grâce au prestige des commissaires de l'assemblée, la Constituante ne pouvait plus se dérober. Aussi est-ce en toute conscience qu'elle ratifia de son vote les propositions de son rapporteur, en rendant le décret du 14 septembre 1791. Le principe avait vaincu.

Ainsi prit fin, après plus de 25 séances et après 4 rapports, cette affaire d'Avignon, qui malgré les hésitations et les scrupules de l'Assemblée, — fut la première manifestation offi-

1. Duverger, t. V, p. 7.

cielle en faveur du plébiscite. L'idée du vote plébiscitaire en effet, n'est-elle pas de l'esprit même de la Révolution.

Remarquons que, dans l'affaire d'Avignon, comme dans tous les autres cas de plébiscite sous la Révolution, les mutations de territoire intéressant au plus haut point le Droit international, se sont faites par de simples actes de législation intérieure, sans jamais qu'il soit intervenu de traités, seules véritables sources de droit comme d'obligations internationales. C'est pourquoi, à notre avis, ces plébiscites sont imparfaits. Aussi, ce n'est que par le traité de Tolentino (19 février 1797; 1^{er} ventôse, an V) entre la République française et le pape, qu'achève de se régler juridiquement la question des domaines français du Saint-Siège.

Sur une douzaine de traités conclus à cette époque, comportant des cessions ou des adjonctions de territoires, deux seulement font mention d'un vote des populations.

La mentalité nouvelle devait forcément amener la guerre. Bientôt, la Révolution porte au delà de ses frontières, avec ses armées, ses principes nouveaux de liberté; mais nous pouvons remarquer dans ses actes combien elle s'attache à démontrer son intention de ne pas faire de conquêtes. Ainsi dans le préambule de la convention conclue à Carrouge, le 22 octobre 1792, entre la France et la république de Genève, nous voyons le plénipotentiaire déclarer « que venant de rendre à lui-même un peuple conquis, à l'instant même de la conquête, elle ne pouvait raisonnablement être soupçonnée de vouloir porter atteinte à la liberté d'un peuple ami...; que les calculs de la puissance contre la faiblesse seraient toujours étrangers à une nation qui a fondé ses propres droits sur les lois imprescriptibles de l'homme ».

Cependant, comment ne pas recevoir les peuples qui se donnent librement? Ce fut le cas pour la Savoie, et il y a dans cette

annexion, il faut bien le reconnaître, ainsi que dans celles d'Avignon et de Nice, un véritable triomphe pour la politique révolutionnaire, qui s'était faite le champion du plébiscite.

La commotion de 1789 avait eu sa répercussion en Savoie. L'aristocratie y était avancée, le peuple assez uni à la France, mais la Cour de Turin détestée, quoique le duc Victor-Amédée fût généralement aimé de ses sujets. Dans ces circonstances, la question des émigrés servit de prétexte à une déclaration de guerre. Le 22 septembre 1792, Montesquieu passe la frontière. Le 24, il entre à Chambéry, au milieu des acclamations d'un peuple enthousiaste. « Nous ne sommes pas un peuple conquis, mais un peuple libre », pouvait dire le syndic de la ville. L'armée Sarde ayant évacué la presque totalité du pays, la Convention envoya quatre commissaires afin de contrôler le vœu des habitants. Par une proclamation du 6 octobre 1792, les représentants de l'Assemblée nationale invitent la population à nommer un délégué par commune. « Afin qu'une assemblée générale fit connaître son avis sur une nouvelle organisation du gouvernement. »

Sur 658 communes, qui formaient les 7 districts savoyards, les citoyens réunis, le 14 octobre, à son de cloches dans les églises paroissiales, nomment dans 655 de ces communes, un député et deux suppléants. Trois communes seulement de la Haute-Maurienne s'abstinrent, car elles étaient encore occupées par les troupes sardes. Pour le reste une grande majorité de mandats impératifs : 583 — 70 communes donnèrent à leurs députés des pouvoirs illimités ; une seule se déclare indépendante, et une autre est douteuse. Le 21 octobre eut lieu la réunion de ces élus en l'église paroissiale de Chambéry. Après une première séance consacrée à la vérification des pouvoirs et à l'élection du bureau, trois autres suffirent aux députés pour se déclarer assemblée nationale souveraine des Allobroges : L'assemblée, qui a exprimé « le vœu général de la nation des Allobroges, libre et indépendante, d'être réunie à la nation française pour en faire partie intégrante » délègue quatre de ses membres pour porter ce vœu à la convention (séance du

17 novembre 1792¹). La séance de la haute assemblée fut confuse, mais solennelle, et la proposition acceptée sur le rapport de Grégoire (27 novembre 1792). L'idée qui se dégage de la discussion, c'est que la souveraineté nationale, transportée dans le droit des gens sous forme de vœu librement émis par la population, est la seule règle, le seul frein, la seule justification et la seule garantie de toute conquête future. La Convention appliqua ce principe à la Savoie; mais quoiqu'elle s'en défende, elle a déjà des vues impérialistes qu'elle dissimule mal à grand renfort de rhétorique. Toujours est-il que le 27 novembre 1792² elle rendait le décret suivant : « La Convention nationale, après avoir entendu le rapport de ses Comités de constitution et diplomatiques, et après avoir reconnu que le vœu libre et universel du peuple souverain de la Savoie, émis dans les assemblées des communes, est de s'incorporer à la République française, considérant que la nature, les rapports et les intérêts respectifs rendent cette union avantageuse aux deux peuples, déclare qu'elle accepte la réunion proposée et que dès ce moment la Savoie fait partie intégrante de la République française ». Le dix-neuf du même mois³ avait d'ailleurs été rendu cet autre décret « La Convention nationale déclare qu'elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté, et charge le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui auront été vexés, ou qui pourraient l'être pour cause de liberté. » Mais cette politique libératrice et sincère ne devait pas durer; elle trouve son apogée dans la réunion de la Savoie laquelle, du reste, ne fut légalement consommée, que par le traité du 26 floréal an IV (15 mai 1796) entre la France et la Sardaigne. Cette dernière puissance faisait abandon de la Savoie et des Comtés de Nice, de Tende et de Breuil.

1. *Moniteur*, 18 novembre 1792.

2. Duverger, t. V, p. 76.

3. Duverger, t. V, p. 64.

Si l'on pouvait douter de la sincérité de la consultation populaire en Savoie, un témoignage impartial serait de nature à nous rassurer. Un Américain, Joël Barlow écrit dans sa « lettre au peuple de Piémont »¹ « Il y a là un fait extraordinaire qui fait époque dans l'histoire de l'Europe. Ici, nous voyons un peuple souverain qui ne subit l'influence d'aucune crainte, qui délibère de la manière la plus solennelle sur le point de savoir s'il étendra ses frontières territoriales de sept provinces nouvelles habitées par 400.000 hommes libres, qui ont envoyé leurs députés pour solliciter la réunion. Louis XIV aurait fait la guerre pendant un demi-siècle, et aurait sacrifié deux fois plus d'hommes de ses propres sujets pour réunir un pareil territoire à son royaume ».

Malheureusement les directives de la Convention ne sont que théories et vaines paroles. Grégoire lui-même, après tous ces discours enflammés, va bientôt soumettre le vœu des peuples au contrôle des intérêts et ne reconnaître leur admissibilité que dans les limites de la Gaule ancienne.

Sous la pression de la coalition des ennemis du dehors, la Convention débordée réduit bien vite à néant la teneur du décret du 19 novembre : faire la guerre nécessite de l'argent et du ravitaillement; aussi « ceux des peuples voisins qui ne seront pas suffisamment attirés par le souffle ardent de l'émancipation seront-ils absorbés par le vent de la conquête que les révolutionnaires se flattaient de voir à jamais tombés². De plus en plus, l'idée impérialiste se fait jour, et c'est elle — propagande et conquête ne font qu'un — qui pousse la Révolution hors de ses frontières, en Hollande, en Allemagne, en Italie.

Sur rapport de Cambon, des décrets sont pris les 17 et 22 décembre 1792, qui permettent de saisir sans ambiguïté les tendances de l'époque. Bien loin semble déjà le temps du décret du 19 novembre. Au seul point de vue qui nous occupe, par le premier de ces décrets — ce sont des ordres à des génés-

1. La pradelle à son cours.

2. Casselin, p. 176.

raux — la Convention interdit l'entrée des assemblées primaires aux agents ou officiers de l'ancien régime, ainsi qu'aux privilégiés; puis revenant sur sa décision, se borne à prescrire pour être admis à voter, la prestation du serment au nouvel ordre de choses et la renonciation écrite aux privilèges. C'était donc écarter à coup sûr la minorité réactionnaire. Tout en affirmant à nouveau l'indépendance des nations, l'Assemblée entend bien rompre l'unité de ses ennemis, mais garder la sienne intacte, aussi punit-elle de mort quiconque y portera atteinte. On ne peut tomber plus évidemment dans l'arbitraire. Partie de l'idée libérale d'affranchissement, la révolution verse dans celle de conquête. Le peuple n'es plus l'ensemble de la nation, mais une catégorie sociale. Le peuple ainsi entendu était toujours souverain, mais à condition que son vote tout entier fût en faveur de la France. Et, remarquons-le en passant, c'est justement parce que le plébiscite change de caractère, se fausse dans son application, devient en quelque sorte une action politique, qu'il a été si critiqué; sur ce point là, c'est vrai, il est plus que vulnérable.

Les consultations suivantes ne furent que des simulacres. Une seule, se présenta avec quelque garantie de sincérité, celle du Comté de Nice, à la suite de l'occupation de ce territoire par les forces du général Anselme. « Avant de délibérer sur la réunion, dit à ce propos Hérault de Séchelles, président de la Convention, le 29 septembre 1792 — que le peuple se prononce, que le souverain émette son vœu, et le souverain est dans les assemblées primaires; il n'est que là ». Le même sujet provoque cependant la déclaration suivante du député Lasource le 24 octobre 1792 au nom du Comité diplomatique, sur les agissements du général Anselme: « Anselme en prenant possession du comté de Nice au nom de la nation française s'est occupé à municipaliser le pays; citoyens, c'est un droit que vous n'avez pas, vous ne sauriez le transmettre; votre

comité vous propose en conséquence de défendre à vos généraux de prendre possession d'aucun territoire au nom de la Nation française qui ne veut posséder que ce qu'elle a ; de leur ordonner de proclamer ensuite dans un pays, que la nation française le déclare affranchi du joug de ses tyrans et libre de se donner, sous la protection des armées de la République, telle organisation provisoire, telle forme de gouvernement qu'il lui plaira d'adopter. » Quoique plus ou moins sincère le vœu des habitants de Nice fut cependant accepté le 31 janvier 1793 après être resté deux mois sans solution devant le Comité diplomatique. « La Convention nationale déclare au nom du peuple français, qu'elle accepte le vœu librement émis par le peuple souverain du ci-devant comté de Nice dans ces assemblées primaires, et décrète en conséquence que le ci-devant comté de Nice fait partie intégrante de la République française. »

Sur la liberté dont parle le décret d'annexion du comté de Nice, on ne peut faire trop de réserves, à entendre les instructions données par un décret du même jour aux généraux français à l'étranger. « Les généraux prendront les mesures nécessaires à la tenue des assemblées primaires communales, les commissaires seront compétents sur les questions de tenue d'assemblée et de validité de l'élection ! Les peuples des villes et des territoires qui ne seraient pas assemblés dans la quinzaine au plus tard de la promulgation du présent décret seront déclarés ne vouloir être amis du peuple français, et traités comme tels ». C'est la municipalisation forcée. La fin du décret énonce des prescriptions spéciales à la Belgique. Des commissaires devaient y être envoyés afin de provoquer et commander des votes. A. Chuquet¹ relève les énergiques protestations de Namur, Anvers, Malines et Bruxelles. Qu'importait ! les Belges ne pouvaient pas s'opposer à l'annexion par des votes hostiles. « Le vœu d'un peuple enfant ou imbécile serait nul, parce qu'il stipulerait contre lui-même », disait le commissaire Chaussard. Quelques villes, par contre, poussées par l'intérêt demandaient

1. Chuquet, *Jemmapes*, chap. VI.

la réunion, ainsi à n'en pas douter, Liège. Cela ressort clairement de la lettre communiquée par le Ministre de la guerre, Pache, à la Convention, le 31 janvier 1793 : « Le recensement général de la commune de Liège, assemblée pour voter sur le point de sa réunion à la République française vient d'être achevé. Sur 9.700 votants, 9.660 pour et 40 contre. Sur 61 sections que comprend la commune de Liège, la majeure partie a voté par scrutin secret; les autres, d'accord, ont voté par enthousiasme. » Waleff, président de la municipalité, dit au général Miranda : « Nouvelle occasion de remettre en jeu les principes... » Mais quelle entorse ne leur fait-on pas subir pour en arriver au décret du 12 mai 1793, portant réunion du pays de Liège à la France ! Quelle évolution s'est accomplie depuis le point de départ ! Où sont les hésitations louables de 1789 !...

On parle maintenant ouvertement du droit de conquête. Si les élections sont échelonnées, c'est afin d'avoir toujours sous la main la troupe nécessaire au succès de la consultation populaire. Aulard¹ rapporte ce dire des commissaires : « Nous ne vous dissimulerons pas que nous n'oserions pas avant l'arrivée des dragons de la République, faire convoquer les Assemblées primaires. Tout ce que nous voyons nous assure que le sang coulerait dans ces assemblées si une grande force ne venait maintenir les mal-intentionnés. » Une lettre des commissaires, datée de Mons le 11 février 1793 notifie à l'Assemblée le vote de réunion à l'unanimité des 3.000 votants, sans scrutin, en la présence du général français Ferreau; inutile de dire que la troupe avait dû intervenir avant le début du vote pour dissiper l'opposition. Sans cela les résultats eussent été tout autres. Les consultations populaires se poursuivirent et eurent lieu dans l'ordre suivant, chaque consultation étant suivie d'un décret de réunion : Bruxelles, 1^{er} mars 1793; Gand, et le Hainaut, 2 mars 1793; Florennes et 36 villages, le 4 mars 1793; Tournai le 6 mars 1793; Louvain le 8 mars 1793; Liège le même jour; Ostende et Namur, le 9 mars 1793;

1. Aulard, t. II, p. 151.

Ham-sur-Sambre, Charles-sur-Sambre, le 11 mars 1793; Bruges, le 18 mars; Binding, Lelling, Empire et Enting le 20 mars; les communes du Tournaisis, le 13 mars 1793; Mayence le 30 mars.

Monaco avait été réuni à la France dès le 14 février de la même année, ainsi que le bailliage de Skambourg. D'après le décret de réunion, il ne semble pas qu'il y eût de plébiscite. Mais, il résulte d'un discours de Carnot, inséré au *Moniteur* de ce jour, — « que les citoyens de Monaco, auraient suivi l'exemple des habitants de Nicé, demandé leur réunion et dans des assemblées primaires et au sein de la convention nationale de ce pays ». « Ce pays — ajoute-t-il — a toujours eu de bons rapports avec nous. » Pour Bruxelles, la convention nationale s'exprime ainsi (la formule d'ailleurs est la même pour les autres décrets) : « La Convention nationale, après avoir entendu le rapport de son Comité diplomatique, sur le vœu librement émis par le peuple souverain, dans ses assemblées primaires, décrète qu'elle fait partie intégrante de la République française. »

* * *

Dans la région du Rhin, la pression opérée sur le corps électoral fut plus manifeste encore. Le décret du 30 mars 1793 porte que la convention nationale « après avoir entendu l'adresse présentée au nom des peuples libres de la Germanie par les députés de la Convention nationale siégeant à Mayence décide que, etc... » On avait en effet voulu créer à Mayence un centre de propagande et de force française : disperser la propagande, c'était la noyer. Former une Assemblée nationale, c'était obvier à cet échec. Y figuraient seuls les démocrates dont les votes revêtaient au moins l'apparence d'une opinion publique. C'est ce à quoi s'employèrent Haussmann et les délégués de la Convention. Il fallait pour être admis à voter, prêter serment à la liberté, renoncer à ses privilèges et avoir 21 ans accomplis. Systématiquement exclue, l'opposition ne pouvait se faire

entendre. C'est dans ces conditions que la Convention Mayennoise s'assembla et décréta à l'unanimité sa réunion à la République française. Sans discussion, la Convention vota à son tour la réunion. Le jour du vote, il se présenta 345 électeurs à Mayence, 250 à Worms, 479 à Spire. A un maire qui refusait de remplir ses fonctions, le général Dampierre répondit : « Vous n'êtes pas mûrs pour la liberté, vous êtes comme des malades que des amis doivent contraindre à une opération salutaire ». Ainsi, à la justice, cet idéal de l'aurore révolutionnaire, se trouvent substitués l'intérêt, la raison d'Etat révolutionnaire. Les droits du roi ont fait place aux droits du peuple.

Cette dernière annexion des territoires rhénans fut éphémère. Quelques jours après le décret réunissant à la France 88 villes de la région du Rhin, l'ennemi réoccupait le pays évacué par les troupes françaises. Ce fut le dernier simulacre de plébiscite opéré sous la Révolution.

La réunion de Porrentruy et de Montbéliard se fit sans consultation des habitants.

Nous devons pourtant mentionner, à la même époque, deux faits plus ou moins caractéristiques de consultation populaire. Le traité du 9 pluviôse, an VI (28 janvier 1798), réunissant la République de Mulhouse à la République française, fut soumis à l'approbation des bourgeois de Mulhouse, d'Ilzach et de Nodenheim, convoqués en assemblée. La même formalité accompagna le traité du 7 floréal, an VI (26 avril 1798) portant annexion de Genève.

Les guerres de l'Empire, et les traités de 1814-1815, le Congrès de Vienne, et sa fameuse commission de statistique vont porter au plébiscite un coup fatal. Il n'en est pas moins vrai, que les idées subsistent et vont sous peu trouver de nouveau application. A chaque phase, le plébiscite se présente dans de telles conditions, qu'il semble se renouveler sans avoir jamais un caractère de constance et de continuité capable de le faire reconnaître comme une institution soutenue du droit positif international. Il faut attendre pour cela l'époque contemporaine.

SECTION III

Les Plébiscites du Second Empire

Malgré tout, l'œuvre de la Révolution devait porter ses fruits. Le traité de Kiel (14 janvier 1814) nous en fournit une preuve. Par cet acte, le roi de Danemark cède la Norvège à la Suède, en échange de la Poméranie suédoise, et de l'île de Rugen. Mais tandis que le roi peut bien renoncer à son droit sur la couronne de Norvège, « il est contraire au droit international, dit-il, de disposer du royaume entier de Norvège sans le consentement de son peuple ». Qu'importaient ces protestations à une époque où le Congrès de Vienne et la Sainte Alliance reconstituaient la carte d'Europe sans tenir aucun compte des peuples, traités alors comme de véritables marchandises. Il n'en reste pas moins que ces protestations se firent entendre. Le principe de libre disposition des peuples d'après leur volonté exprimée en un vote libre et public est éclipsé par le principe de légitimité : « à chaque souverain, son domaine légitime ». Il en sera ainsi, jusqu'à ce que la Révolution de 1848, vienne réveiller l'idée de liberté, comprimée depuis quarante ans par l'effort de la réaction.

Aussi faut-il arriver au second Empire pour trouver de nouveaux exemples de plébiscites internationaux. Cela sous l'inspiration personnelle de Napoléon III, mais aussi et beaucoup, il ne faut pas craindre de le dire, sous la pression des circonstances. L'Empereur a été partisan du système plébiscitaire en Droit international, mais il n'a pas été seul, comme on le dit trop souvent ; ainsi en témoigne la lettre de Cavour à d'Azeglio, écrite le 6 avril 1860. « Je comprends quelles méfiances ont dû soulever en Europe les procédés de la France, relatifs à Nice et à la Savoie, cependant nous avons pu non sans peine insérer les deux clauses de la sanction des parlements et du vote des populations ¹. »

1. Bianchi, *La Politique du comte de Cavour*

De tout temps la France avait regardé la Savoie et le Comté de Nice comme deux provinces à elle. Conquise par Montesquiou en 1792, la Savoie se donna à la France très sincèrement, ce qui en droit, fut sanctionné par le traité du 15 mai 1796. L'unité entre les deux pays était si profonde, que cette province fut laissée à la France par le traité du 30 mars 1814, après la chute de l'Empire, sous le nom de département du Mont-Blanc. Après les Cent Jours, elle fit en partie retour au roi de Sardaigne à qui elle fut remise le 15 décembre 1815 par le général autrichien Stefani, au nom des puissances coalisées. La France pourtant en gardait une bonne partie. Le canton de Genève lui-même s'augmentait de 15 communes qui lui étaient cédées le 29 novembre 1815.

Ce que n'avaient pu faire ni Charles VII, ni Henri IV, — la mort seule l'avait empêché de terminer son œuvre — ni Louis XV, ni Richelieu, ni Mazarin, ni d'Argenson, ni même la Révolution, Napoléon III devait le réaliser : une Italie forte de l'autre côté des Alpes, à nous, nos frontières naturelles. Les premiers échanges de vues sur la question eurent lieu dans la célèbre entrevue de Plombières; obtenir nos frontières naturelles devait être le prix de l'utopique unité italienne enfin réalisée. L'échec de Villafranca interrompit l'œuvre si bien commencée. Le traité de Zurich surprit tout le monde; son œuvre n'était pas viable. Dès août 1859, le Piémont s'annexe les duchés de Parme, Modène et Florence; les conversations peuvent donc reprendre. Les 25 et 28 janvier 1860, le journal officieux « La Patrie » publie des articles inspirés sur « les vœux de la Savoie et du Comté de Nice » qui souhaiteraient, disait le journal, leur réunion à la France. Ces prétendus souhaits étaient-ils vrais ? On serait assez porté à le croire, contrairement à tout ce qu'ont prétendu les détracteurs de ces plébiscites, si on considère que l'essor économique pris par la France à cette époque, suffisait pour attirer à elle des provinces que la nature elle-même inclinait à se séparer de leur mère-patrie.

S'il y eut à l'époque des manifestations anti-séparatistes,

elles furent préparées et peut-être même encouragées par certains cabinets d'Europe. Quoiqu'il en soit, malgré les protestations anglaises et les dernières tentatives de Cavour pour garder le comté de Nice, le traité préparé en silence fut signé à Turin le 24 mars 1860. L'article 1^{er} qui effectuait la cession, portait la mention d'une consultation populaire, et ceci de l'accord des deux Etats intéressés. « Il est entendu entre leurs Majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations et que les gouvernements de l'Empereur des Français et du roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté. » Le vote se fit à Nice, le 15 avril et en Savoie, le 22 du même mois. Le suffrage universel a été adopté à l'exclusion des conseils primaires ou assemblées municipales, sur la demande expresse des populations¹. En voici les résultats :

<i>En Savoie</i> : Inscrits . . .	135.449	<i>A Nice</i> : Inscrits . . .	30.712
Votants	130.839	Votants	26.093
Pour l'annexion . . .	130.533	Pour l'annexion . . .	25.933
Contre	235	Contre	160
Abstentions	4.610	Abstentions	4.619

Il y eut en Savoie 71 bulletins nuls. Même si l'on tient compte des abstentions en les comptant comme opposées à l'annexion, on s'aperçoit que nulle part la minorité n'a été supérieure à 10 %. Et pourtant, les ennemis de la théorie plébiscitaire n'ont pas eu assez de moqueries pour cette consultation qu'ils ont traitée de simple comédie. Le vote malgré tout fut significatif; bien plus encore, celui des militaires Savoyards et niçois enrégimentés dans les villes de Sardaigne. Ils ne furent pas licenciés pour aller prendre part au scrutin mais votèrent sur place; alors que l'on eût été en droit de redouter toutes espèces d'influences patriotiques, les résultats furent surprenants. Sur 6.137 recrues savoyardes, 5.847 votèrent pour

1. A.-J. Rey. *Quelques mois sur la situation politique de la Savoie avant et après le traité du 24 mars 1860*, p. 6.

l'annexion, 290 contre. Dans le Comté de Nice sur 1595, 1409 optèrent pour l'annexion et 186 votèrent contre. On comprend que dans ces conditions, M. de Thouvenel, ministre des Affaires étrangères, put le 11 juin 1860, écrire à l'Empereur dans un rapport sur le traité du 24 mars 1860 : « Le parlement Sarde vient de sanctionner par un vote solennel la cession opérée par le souverain d'abord, ratifiée ensuite par le vœu des populations destinées à devenir françaises. Jamais légitimité d'une transaction internationale ne fut plus solidement établie; ce n'est pas une pensée ambitieuse qui dirige la politique impériale, c'est un sentiment de prévoyance; elle a cherché une garantie et la valeur de cette garantie est doublée par l'élan spontané et unanime des populations qui en seront désormais les gardiennes. »

L'intérêt commun des deux parties était que la Savoie s'unît à la France. La Sardaigne trouvait nécessaire de s'en débarrasser. Les électeurs furent bien libres, mais s'ils se trouvèrent de quelque manière contraints de voter leur union à la France, leur propre intérêt dictait leurs votes. Il n'y a pas eu contrainte. Si la Savoie a voté contre la Sardaigne, c'est que celle-ci s'en détachait peu à peu. Toutes sortes de froissements devaient depuis lors grossir la barrière des Alpes, entre deux populations de langues, de mœurs, de tendances, d'intérêts opposés, d'origine différente. C'est ainsi que la race, la langue les mœurs, les intérêts les aspirations, la situation géographique, le principe des nationalités, le principe d'équilibre et des besoins de la défense, tout en un mot, a concouru à cette réunion inévitable de la Savoie à la France.

La Cour de Turin, d'ailleurs, était bien persuadée de l'existence de cette tendance des Savoyards et des Niçois à devenir Français. Cavour dans ses écrits ne constatait-il pas lui-même en Savoie, l'existence d'un « parti séparatiste considérable. » A côté des affinités de race, de voisinage, voire même de souvenirs récents, puisque datant du début du siècle, il y avait encore au-dessus les intérêts matériels et pécuniaires de la région, qui la portaient vers la France. Faute de routes suffi-

santes, et en général de moyens de communications, le commerce était nul du côté italien, et se faisait tout entier du nôtre mais il était entravé par des droits de douane qui, pour Nice seulement, s'élevaient à 3 millions environ. Le changement de nationalité devait forcément amener le déplacement de ces barrières douanières. Même observation pour la main-d'œuvre locale; celle-ci allant tout entière en France, on comprend aisément que tous les corps de métiers eussent intérêt à la réunion, quand cela n'aurait été que pour être sur pied d'égalité avec les travailleurs français. La classe ouvrière fit de la propagande le clergé en fit aussi. Sa situation dans ces régions généralement assez pauvres, était très inférieure à celle du clergé français des régions limitrophes. La loi Sicardi de 1850, qui aliénait les privilèges du clergé, fit du monde ecclésiastique de chauds partisans de l'annexion. Chose plus bizarre encore, le gouvernement Sarde ayant intérêt à la réussite du plébiscite puisqu'il se détachait de ces contrées, laissait faire de la propagande à ses propres agents; peut-être même les poussaient-ils par dessous-main. C'est ainsi que l'on vit les instituteurs prêcher un peu partout l'annexion.

Au surplus, l'ordonnance royale du 11 juin 1851 qui supprimait le port-franc, source de profit pour le pays, mécontenta fort la population. Dès cette époque, à Nice, l'élément italien représenté par les fonctionnaires et par quelques partisans de Garibaldi fut mis en minorité aux élections législatives. Le même fait se produisit en Savoie un peu plus tard : 13 sièges sur 15 échurent à des partisans du rattachement à la France. Cavour, en consentant la cession au nom de gouvernement Sarde, ne fit que se rallier à cette manière de voir, voulant être agréable à la France, et surtout ne pas déplaire aux populations. La Grande-Bretagne seule pouvait bien s'opposer à l'annexion, mais n'était-il pas pour elle de bonne politique de conserver les plus cordiaux rapports avec la cour de Turin afin de combattre au besoin la cause française en Italie. Le cabinet de Londres ne fit pas entendre de protestations. Le 2 avril, le Parlement Sarde ouvrait sa cession par un discours de la

couronne, où il était dit : « Par reconnaissance envers la France, pour le bien de l'Italie, un sacrifice était nécessaire. Sous réserve du vœu des populations et de l'approbation des Parlements, j'ai stipulé un traité, relativement à la cession de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France. »

Le vote, dont les résultats ont été déjà indiqués, eut lieu sous le contrôle unique des autorités piémontaises mais avec le concours de fonctionnaires natifs des deux provinces. S'ils ont exercé une pression sur les votants, et peut être même par ordre, cela ne prouve qu'une chose : le consentement unanime de l'Etat cédant et de la province cédée, à l'annexion décidée. Il n'y eut pas de troupes françaises dans la région soumise au plébiscite, uniquement des carabiniers piémontais. Deux commissaires français, arrivés la veille du vote dans les deux régions plébiscitaires, contrôlèrent sa liberté et sa sincérité. Le plébiscite se passa sans bruit, l'événement lui-même ne souleva presque pas de protestations ; il n'en fut quelque peu question que dans les luttes électorales.

En somme, l'annexion de 1860 fut parfaitement légitime, quoi qu'on en ait dit. Aussi l'on ne saurait donner en droit, aucune attention aux revendications que l'Italie profitant de la fin de la guerre a essayé d'introduire au sujet de ces deux provinces ; elles ne sont pas fondées, et ne donnent même pas droit à des compensations coloniales. N'ayant rien pris, nous n'avons rien à restituer. Notre possession est légitime, les visées de l'impérialisme italien ne sauraient rien changer. Nous nous rallions entièrement à l'avis de M. Pillet¹. « Du jour où les princes de la Maison de Savoie ont clairement manifesté l'intention de devenir des souverains italiens, la Savoie qui n'avait jamais été et ne sera jamais italienne, s'est détachée d'eux. Incapable de vivre isolée, elle a saisi avec un empressement réel et conscient l'occasion qui s'est présentée à elle de s'unir au pays présentant avec elle les plus grandes affinités.

1. *Le Droit de la guerre*, t. II, p. 375, n° 1.

et dont géographiquement et ethniquement, elle était une province. »

Un adversaire du plébiscite Grivaz, dans la revue de D. I. P. a vivement attaqué les consultations faites sous Napoléon III. Il tire d'abord argument de la forme même du traité de 1860. Celle-ci est défectueuse, il est vrai. Le traité était en lui-même une véritable source d'obligation, la cession est chose faite, dès que le traité est en vigueur, même si le vote a été négatif. Qu'en conclure ? Qu'en cas de vote négatif un nouveau traité s'imposait entre les mêmes parties portant rétrocession des mêmes territoires. Avec un vote antérieur au traité, tout au moins au traité dans sa forme définitive génératrice d'obligation on eu évité cette difficulté. Si on ne l'a pas fait, c'est le résultat d'une confusion entre deux choses différentes; la ratification d'un traité et la participation de tout le peuple à la confection d'un traité, celui-ci intervenant par son vote avant toute convention. Pour bien des esprits, le plébiscite n'est qu'une mesure politique, sans portée juridique. C'est un peu le cas ici, mais en doctrine, on doit viser plus haut. Le plébiscite doit être regardé comme une institution juridique et par suite génératrice de droits et d'obligations. L'annexion pour être légitime résultera du consentement exprès de l'annexant du démembré et du territoire cédé. Quant à la manière de procéder, elle varie avec l'état des mœurs politiques de l'époque, et suivant le degré de civilisation des peuples à consulter. Peu importe donc le mode de consultation populaire, ce qui est nécessaire, c'est la reconnaissance du principe; or ici il ne peut être plus clairement exprimé : « Un tel changement, dit Victor Emmanuel, ne saurait vous être imposé; il doit être le résultat de votre libre consentement. » Si la Savoie s'est assimilée aussi rapidement à la France qu'elle l'a fait, n'est-ce pas signe que la consultation populaire avait bien répondu à la réalité?

Un projet de loi récemment déposé sur le bureau des Chambres françaises vient d'attirer à nouveau l'attention sur les

plébiscites de 1860, remettant en discussion la valeur de la théorie plébiscitaire elle-même.

Aux termes de l'article 435 *in fine* du traité de Versailles, l'Allemagne reconnaît à la France le droit de reporter, après entente avec la Suisse et quand elle le jugera à propos, sa frontière douanière à sa frontière politique, faisant ainsi cesser le régime dit des zones franches.

C'est cette faculté que le gouvernement actuel se propose d'exercer. En a-t-il le droit ?

Pour le pays de Gex, formant la petite zone, la question ne saurait être mise en doute. On est ici en présence d'une situation créée par des conventions internationales que d'autres conventions de même nature peuvent légalement modifier.

Mais, en ce qui concerne la grande zone formée des régions réunies à la France après le plébiscite de 1860, il ne semble pas qu'il en aille de même. Ici, nous nous trouvons en présence de la volonté populaire spontanément exprimée dans des conditions qui sont à rappeler.

Lorsque le gouvernement du second Empire négocia et prépara, de concert avec la Cour de Turin, la cession de ces territoires, bien décidé à obtenir une cession volontaire, il autorisa les populations à exprimer leurs suffrages par « oui zone ». C'est sous cette forme que le vote eut lieu à la presque unanimité, les votants entendant par là rester en dehors du système douanier français.

On est fondé à se demander si le gouvernement d'aujourd'hui revenant sur la parole donnée par celui d'hier, peut valablement abolir le privilège de la zone par une loi agissant unilatéralement, comme il se propose de le faire.

Nous nous bornerons à poser la question sans la résoudre, mais en remarquant cependant que, si le gouvernement était absolument sûr de son droit, il ne consentirait peut-être pas les sacrifices qu'il a l'intention de faire en faveur des zoniers comme compensation de l'abolition de la zone.

SECTION IV.

Les Plébiscites italiens

Le Congrès de Vienne, par son acte du 9 avril 1815, avait refait de l'Italie une expression géographique en rétablissant les anciens Etats de la Péninsule. Cet état de choses dura jusqu'à 1846, où un renouveau de vie politique et national souffla sur l'Italie avec l'avènement au siège pontifical d'un pape réformateur, Pie IX. De plus, le contrecoup des événements français de 1848 ne devait pas tarder à se faire sentir en Italie. Le pape en fut la première victime. Et le mouvement s'étendit à presque toute l'Italie.

Sauf Mazzini, personne ne pensait alors à l'unité italienne, telle qu'elle existe de nos jours. Ce qu'on désirait alors, c'était une confédération qui exclût l'étranger de la Péninsule.

Cavour fut le véritable artisan de la transformation italienne. Dès son arrivée au pouvoir, il crée la question italienne, telle qu'il va la proclamer solennellement devant les Cours d'Europe et devant le Congrès de Paris.

Le programme était simple : susciter la révolte dans le territoire convoité, en cas d'échec, désavouer les meneurs à gages, en cas de succès rétablir l'ordre militairement, puis faire plébisciter les populations par tous les moyens. Double objectif à atteindre : chasser l'Autriche de la Péninsule et amener les villes à acclamer elles-mêmes l'abdication de leur antique esprit municipal.

Nous ne retracerons pas ici l'histoire de la Révolution en Italie. La Toscane se révolta la première. La loi électorale de 1848, remise en vigueur, assura le succès de la politique d'union. Peu importait la pression électorale : les votes n'avaient-ils pas tous la même couleur ? C'est en partant de ce principe que toutes les consultations populaires italiennes ont donné

d'aussi fantastiques majorités. En plus d'un endroit, les morts ont voté comme les vivants. La troupe formait à elle seule une forte partie du corps électoral. A l'unanimité l'Assemblée décréta la déchéance de la maison de Lorraine et vota l'union à la Sardaigne.

Les Duchés, les Romagnes suivirent la Toscane.

Le royaume des Deux Siciles resta seul intact, et pourtant l'Europe se taisait. En vertu du principe nouveau de non-intervention, elle ne pouvait plus élever la voix, ainsi le voulait le droit public dans son état le plus récent. Sur ces entre-faites l'œuvre diplomatique de Zurich se terminait sans succès comme sans illusion. Si dès cette époque l'union entre Parme, Bologne, Modène et Florence ne fut pas chose faite sous le sceptre du prince de Carignan, ce ne fut qu'à cause de l'attitude de Napoléon III. Après l'échec du Congrès qui devait décider du sort des populations de l'Italie centrale, Cavour, pouvant enfin sortir de l'ombre où il se tenait depuis la paix de Villafranca, reprenait la tête du gouvernement de Turin dès le 20 janvier 1860. Sans plus tarder, il grossit le courant annexionniste en se retranchant derrière les vœux que lui même avait soufflés. Puis ayant obtenu l'alliance du Cabinet de Londres, le seul capable de lui faire obstacle, il se crut assez fort pour arracher à Napoléon la suprême ratification.

Napoléon III proposa d'abord à Victor-Emmanuel le vicariat des Romagnes, sous condition d'un tribut à verser au Saint-Siège. Cavour s'y refusa. Nouvelle proposition française : un prince de la maison de Savoie serait placé sur le trône de Toscane. Nouveau refus, plus catégorique encore. Cavour annonçait l'annexion pure et simple si une deuxième consultation populaire y était favorable !

Le premier mars 1860, en ouvrant la session du corps législatif, Napoléon III s'exprimait ainsi : « J'ai conseillé au roi Victor-Emmanuel de répondre favorablement au vœu des populations qui s'offrent à lui, mais de maintenir l'autonomie de la Toscane et de respecter les droits du Saint-Siège. » Le gouvernement de Turin répondit en convoquant les élec-

teurs de toute l'Italie centrale, au scrutin universel cette fois pour que la sincérité du vote ne soit pas contestée.

Dans l'Emilie, où les princes étaient détestés, le résultat du scrutin ouvert le 15 mars 1860 était donc plus que sûr : 800 suffrages, seulement, furent hostiles à la Sardaigne. En fait, l'union existait depuis longtemps, il ne lui manquait qu'une sanction légale ou soi-disant telle. Le plébiscite, ici, comme d'ailleurs ceux qui vont suivre ne sont que des exemples de comédie politique. En bien des régions, l'union n'était pas désirée, ainsi en Toscane, où le regret de l'indépendance était plus fort... Le scrutin y fut ouvert vers la même époque (11-15 mars). Le vote fut influencé, comme la première fois, par l'impérieux Ricasoli. Le pays était dans sa main ; le parti de l'opposition appuyé sur la France, se laissa bien vite désagréger ne trouvant dans l'Empereur qu'un soutien très insuffisant. Sur 386.445 votants... et, quels votants ! il fallait voir la manière dont étaient faites les listes électorales. 366.571 se proclamèrent pour l'union avec la Sardaigne.

Venise, Naples et Rome formaient encore trois enclaves dans l'Italie unitaire. Pour Venise, il fallait attendre le départ des canons autrichiens. Les Français, de leur côté, étaient à Rome. Quant au royaume des Deux-Siciles il paraissait une proie plus facile, n'étant pas soutenu par l'Etranger. C'est par lui, que Cavour résolut de commencer cette dernière partie de son programme. Si les consultations populaires faites en 1859 présentèrent une bien vague apparence de liberté, elles furent faites partout en 1860 sous la menace de la force, après l'occupation militaire de la région à consulter. En Sicile, l'annexion se fit à la suite d'une insurrection, officielle peut-on dire. La Cour de Turin, en effet, ne fit rien pour arrêter la tentative de Garibaldi. Bien plus, Ricasoli n'avouait-il pas ouvertement que la « Révolution doit cesser d'être l'œuvre de l'initiative individuelle, le roi doit la prendre en mains, et devenir le Garibaldi de l'Italie. » L'entreprise de Garibaldi, encouragée par dessous-main alla de succès en succès. Le 7 octobre, il recevait à Salerne du syndic de Naples les vœux de la

population. « Le suffrage universel me donne le souverain pouvoir de ces nobles provinces », disait le dictateur en entrant dans la ville quelques jours après. Cependant, François II ne perdait pas son trône sans adresser aux chancelleries d'Europe de véhémentes protestations, véritables réquisitoires contre le plébiscite¹. « Tous les journaux ont porté à votre connaissance que, concurremment avec l'injustifiable invasion des troupes Sardes sur le territoire du royaume, le gouvernement révolutionnaire de Naples a décidé un plébiscite d'après lequel le peuple réuni en comices devait voter par le suffrage universel l'absorption de la monarchie. En Sicile, où la révolution avait décidé la convocation d'un Parlement pour résoudre cette question, la mesure a été révoquée et conformément aux instructions données de Naples, le même plébiscite a été décrété avec cette même formule. Le plébiscite a été voté et le résultat a été tel que les circonstances devaient le donner; le peuple entier a paru accepter sans discussions, sans obstacles, sans différences d'opinion, un changement aussi radical de ses destinées. A peine pour rendre plus vraisemblable cette comédie révolutionnaire a-t-on fait figurer un nombre insignifiant de votes négatifs. Il y a une violation manifeste de tous les droits, reconnus par les lois et les traités, violation qui ne peut se justifier par la volonté populaire attendu qu'elle est imposée par la violence et la révolution au dedans, et par la force des armes étrangères. »

Maître des Deux-Siciles, Garibaldi voulait marcher sur Rome; il fut cette fois devancé par Cavour sur les frontières de l'Etat pontifical. Mais l'armée royale n'entra en scène que sur le vœu des habitants des Marches de l'Ombrie; ainsi le voulait la politique. Les vœux de la population étaient d'ailleurs fortement préparés. On avait eu soin de ménager à propos des troubles et de fomenter des insurrections. Un ultimatum fut adressé au Saint-Siège, dont l'esprit était le suivant : désarmement des corps étrangers au service du Pape,

1. *Archives diplomatiques*, 1861, t. I

qui ne serviraient en cas de troubles qu'à étouffer le sentiment national italien, état de chose fort choquant aux yeux de Victor-Emmanuel.

Avant même la réponse de Rome, l'Etat pontifical était envahi. L'Ombrie, comme les Marches, à l'instar de la Romagne et de la Tosagne, était prête à l'annexion. L'impétueux Cavour sollicita alors du Parlement Sarde, l'autorisation d'y procéder par voie de plébiscite, ce que lui accorda une loi d'octobre 1860 : « Le gouvernement du roi est autorisé à accepter et à établir par décrets royaux l'annexion à l'Etat des provinces de l'Italie centrale et méridionale, dans lesquelles se manifestera librement, par le suffrage direct et universel, la volonté des populations de faire partie intégrante de notre monarchie constitutionnelle. » La consultation populaire de l'Ombrie se fit sans difficultés, et grâce aux mesures prises, le résultat fut celui que l'on attendait, 97.040 oui contre 380 non ! ... De même pour les Marches (4-5 novembre 1860) 131. 775 oui contre 1.212 non.

A Naples, la situation était plus grave. Le désordre et l'anarchie y régnaient à tel point que le peuple lassé demandait un changement de régime. « Si tel est le désir du peuple, il sera satisfait » dit le dictateur, qui décrétait la consultation populaire pour le 21 octobre. Jamais, sinon peut-être à Rome, l'on ne rencontra une aussi forte pression électorale qu'à Naples. Le scrutin fut bien universel, mais pas secret ; autant dire pas sincère. Il eut fallu vraiment un bien grand courage pour oser encourir la fureur et le ressentiment des bandits armés qui surveillaient les urnes. Le peuple, du reste, ne pouvait se prononcer qu'entre deux alternatives, le statu-quo ou l'annexion. Toute autre solution était nulle. Dans ces conditions, il y eut 439.000 oui et 667 non. Simple comédie que tout cela ! Détourné de son but, le plébiscite qui est un instrument d'ordre, devint ici un fauteur de désordre. La guerre s'en suivit aussi terrible qu'en Irlande ou qu'en Pologne, lorsqu'il fallut occuper le pays. Quoique les choses se soient depuis longtemps calmées, la soudure n'est peut-être pas aussi profonde qu'on le pense généralement.

Quant à la Vénétie, sa cession fût recherchée, soit dans une entente directe avec l'Autriche, soit dans une alliance avec la Prusse. Après bien des tergiversations, ce fut ce deuxième parti qui l'emporta. L'Autriche, offrit bien vite de céder Venise en échange de la neutralité de l'Italie. Celle-ci fidèle à sa signature, repoussa la proposition autrichienne inspirée, semble-t-il, par Napoléon III. Après la défaite de Sadowa, l'Autriche offrit de rendre la Vénétie à la France, à charge pour elle de s'accorder avec Victor-Emmanuel et d'offrir sa médiation. Nouveau refus de l'Italie, alléguant ses obligations envers la Prusse, mais surtout poussée par son ambition nationale, ne voulant rien tenir de la France. Quant à la Prusse, moins scrupuleuse, ses désirs satisfaits, elle abandonna son alliée d'hier et signa avec l'Autriche les préliminaires de Nikolsburg sur la base des premières propositions autrichiennes. La colère de l'Italie fut à son comble, car son amour-propre national était blessé au vif; néanmoins, il lui fallut bien se résigner. Le général Lebœuf, aide de camp de l'empereur reçut de l'Autriche la Vénétie à titre de fideicomis... tout ceci à titre purement protocolaire et pour permettre aux susceptibilités nationales de s'apaiser. Par procès-verbal, en date du 19 octobre 1866¹ le haut commissaire français déclarait remettre « la Vénétie à elle-même pour que les populations maîtresses de leurs destinées, puissent exprimer librement par le suffrage universel leur vœu au sujet de l'annexion de la Vénétie au royaume d'Italie ». Même clause figurait au traité de cession Franco-autrichien. « Sa majesté l'Empereur des Français se déclare prêt à reconnaître la réunion du royaume Lombardo-Vénitien aux Etats de Sa Majesté le roi d'Italie, sous réserve du consentement des populations, dûment constaté. » Le vote dans les comices eut lieu les 21 et 22 octobre 1866; le résultat fut très significatif, cela se comprend mieux ici, car la domination étrangère est toujours lourde à supporter. Un décret, rendu à Turin le 4 novembre 1866 proclamait

1. Durand Morinbeau, *Thèse de Paris*, 1901, p. 88.

définitivement la réunion des provinces de Mantoue et de Vénétie à l'Italie.

Quant à la prise de possession de Rome par les troupes royales, elle fut ratifiée par un plébiscite presque unanime en faveur de l'annexion : 133.681 voix contre 1.567. En somme, c'est ici plus qu'ailleurs la turbulente minorité qui ratifiait elle-même son œuvre, car une question de foi se posait. Les non catholiques seuls participèrent au vote. Si l'annexion obtint une telle majorité, c'est qu'en plus du vote des troupes, on eut recours à des mesures abusives allant jusqu'à faire voter des électeurs morts depuis longtemps.

L'exposé historique des plébiscites italiens, qui vient d'être fait, appelle plusieurs remarques. Une première question se pose. Y a-t-il réellement là des plébiscites internationaux, question qui au premier abord peut sembler étrange ? Il semble bien que oui, puisque la structure politique de la péninsule en a été profondément modifiée; mais ce qui trouble la netteté de ces différents cas, c'est qu'ils ont été préparés par des organisations provisoires, et qu'ils ont en même temps réglé le mode de gouvernement du pays et son statut international. Autre question : quelle est la valeur de ces consultations nationales ? En droit, elles sont viciées, car elles ne respectent pas les droits des minorités, on ne voit pas ici qu'il y ait place pour un droit d'option. En fait, elles se sont produites sous l'empire de la contrainte et de la fraude. Les citoyens, qui croyaient devoir refuser d'accepter le nouveau régime, évitèrent de donner leurs voix regardant ce scrutin comme un acte de trahison. Le chiffre des abstentions, et mieux des refus d'inscriptions (on écartait par là les suspects) sur les listes électorales, fut si considérable qu'il faut y chercher bien plus que dans le nombre des suffrages négatifs une véritable protestation contre le fait accompli; or nulle part on n'en a tenu compte.

Cependant, même sous le Second empire, il a été procédé à des annexions sans consultation populaire. Le fait s'est produit pour Menton et Roquebrune en 1861 et en 1862 au sujet de la vallée des Dappes; mais là on pourrait peut-être se l'expliquer vu l'exiguïté du territoire cédé, sa très faible population, et la faculté pour cette dernière de transporter sans la moindre difficulté son domicile en dehors de la zone cédée tout en continuant d'exploiter ses terres situées en Suisse après la nouvelle délimitation. Il semble bien malgré tout, que vers la fin du second empire, la théorie plébiscitaire fût en recul. Thiers s'exprimait ainsi le 18 mars 1867 : « Le principe nouveau du consentement des populations est un principe arbitraire, bien souvent mensonger et qui n'est au fond qu'une source de perturbations quand on veut l'appliquer aux nations. »

Même à cette époque cette théorie trouvait donc des contradicteurs; d'ailleurs, en peu de temps, les opinions sur le sujet ont bien changé. Ce n'est pas à dire que nous ne rencontrions plus trace de plébiscites. Dès l'année 1866, l'article 5 du traité de Prague en fournit un nouvel exemple. Il en sera parlé, ainsi que de l'Alsace-Lorraine, au chapitre suivant.

Mentionnons aussi, pour être complets, le plébiscite des îles Ioniennes, lors de leur cession à la Grèce et de l'abandon du protectorat britannique (traité du 29 mars 1864); la présence du principe plébiscitaire dans le traité du 20 octobre 1867 portant vente de deux petites Antilles par le Danemark aux Etats-Unis; le plébiscite de l'île St-Barthélémy lors de la rétrocession qui en fut faite par la Suède à la France (traité du 10 août 1877); le semblant de plébiscite qui résulta en 1880, lors de la réunion à la France des îles de la Société, des signatures des vingt chefs des îles en question.

Enfin, indiquons un dernier exemple de plébiscite qui offre plus d'un point commun avec les plébiscites réglés par le traité de Versailles. A la suite de la guerre entre le Pérou et le Chili, intervint le traité d'Ancon (20 octobre 1883). Par son article 3, le Pérou cédait au Chili, les riches provinces

de Tarapaqua et d'Iquique à titre d'indemnité; de plus, l'article 3 laissait sous la souveraineté du Chili, à titre provisoire pendant dix ans, les provinces de Tacua et d'Arica. A l'expiration de ce délai partant du jour de ratification, un plébiscite devait décider du sort définitif de ces populations. L'État, auquel ces provinces reviendraient, devait payer à l'autre une indemnité de dix millions de pesos, soit cinquante millions de francs au change normal.

La situation créée par l'article 3 du traité d'Ancon devait prendre fin en 1894. Peu avant l'expiration du délai fixé, le Pérou entama des négociations avec le Chili, aux fins d'arrêter de plein accord la forme du plébiscite, ce qui était nécessaire pour fixer les points de détails encore en suspens. Mais au fond, le Chili disciple de l'Allemagne ne voulait pas le plébiscite. Il suscita des complications et des obstacles, à tel point qu'aucune décision ne fut prise. Le Chili avait d'ailleurs tout mis en œuvre pour faire échapper les provinces plébiscitaires à l'influence du Pérou : violences, exactions, colonisation forcée, fermeture des écoles péruviennes, enrôlement forcé, pression sur le clergé et sur la presse. Tout fut vain. Le sentiment national restait vivant, chez les Péruviens de Tacua et d'Arica. Le Chili proposa alors la restitution des provinces occupées, à charge de dédommagements à prendre de concert en Bolivie, à la suite d'une guerre future. Ce que, d'ailleurs, le Pérou refusa.

Deux difficultés s'opposaient à l'exécution intégrale du plébiscite. Qui devait y procéder ? Qui devait y prendre part¹ ? Le Pérou proposa bien une solution conciliante : partager le différent entre les deux États, chacun devant faire procéder à la consultation populaire dans la partie de la zone contestée contigue à ses frontières. Le Chili ayant la possession de fait refusa catégoriquement. Il y avait de plus le règlement financier que le Chili refusait de séparer de la question du plébiscite, sachant bien le Pérou incapable de trouver les garanties nécessaires pour se faire avancer les sommes dont il avait besoin

1. Lapradelle : à son cours.

pour verser l'indemnité dont il pouvait se trouver redevable. La question d'autre part se compliqua encore du fait que la Bolivie réclamait le port d'Arica, ne voulant plus être tributaire du Chili pour l'exportation de ses nitrates. En 1898, autre complication encore, entre le Chili et l'Argentine, à la suite de laquelle le Chili accepte la proposition du Pérou de recourir à l'arbitrage du roi d'Espagne pour régler et choisir les modalités du plébiscite. Tel fut l'objet du protocole Billinghurst-Latorre, lequel ne fut pas ratifié par le Congrès chilien, la situation entre le Chili et l'Argentine était devenue moins tendue. En 1901, c'est du fait du Pérou que les négociations sont suspendues. En 1903-1905, c'est au tour du Chili de reprendre les pourparlers; il soutenait alors que le plébiscite stipulé n'était « qu'une cession simulée de territoires, ceux-ci étant nécessaires à la sûreté de ses frontières. » Malgré cela, le Chili, jouant le bon apôtre, se disait prêt à procéder au plébiscite sur les bases convenues par lui; en 1910, pas plus de succès. Le conflit depuis lors est devenu chronique, sous forme de rupture diplomatique illustrée de temps en temps par de violents incidents suivis de pourparlers sans lendemain.

A la veille de la guerre, cette question produisit une déception profonde, car ici, il faut bien l'avouer, le plébiscite avait fait fiasco. Depuis lors et même en mars 1919, les incidents se sont renouvelés entre les Etats en discussion. La Société des Nations a été saisie de l'affaire, mais ayant eu à régler des problèmes bien plus importants, elle n'a pas encore pu l'examiner. Il est à souhaiter qu'elle le fasse bientôt, car le conflit du Pacifique en s'éternisant, risque fort d'amener une nouvelle guerre au sein des Républiques sud-américaines¹.

Si à la veille de la guerre, la théorie plébiscitaire avait de profondes racines — il en subsistait, nous venons de le voir, — elle n'était presque plus appliquée et semblait à peu près mise

1. Voir à ce sujet, *Temps*, 20 mars 1919; E. Montarroyos, dans la *Revue parlementaire* du 15 février 1919; E. de Komein Christo dans le *Correspondant* du 25 mars 1919; Avelino, Aramayo dans l'*Eclair* du 2 mars 1919; *Paris-Midi*, 31 mars 1919.

à l'index par la plupart des gouvernements européens trop sensibles aux fausses théories du droit public allemand. C'est ainsi qu'une Commission exécutive, élue au suffrage universel par les quatre-cinquièmes de la population bosniaque, protestait en 1908 auprès de la Cour de Vienne contre l'annexion de leur patrie à l'Autriche¹.

Comment s'étonner que les populations de Bosnie et d'Herzégovine n'aient pas été consultées et aient été traitées « comme des marchandises », quand on sait que cela vient d'un peuple qui ne connaissait que la force, et dont un des maîtres le docteur J. Kohler de Berlin se permettait d'écrire dans la « New Freie Presse » du 11 octobre 1908 : « Il est de l'essence des situations de Droit Public et de Droit international que leur développement matériel exerce une influence considérable sur leur statut juridique... » C'est confondre l'annexion et l'occupation ; le droit et la force.

1. René Moulin, p. 312, *Une année de vie politique étrangère* ; Krunsky, 1912, n° 47, *L'annexion de la Bosnie-Herzégovine*.

CHAPITRE III

La notion du Plébiscite dans les Traités de 1919

Mais le droit avait vaincu. Après avoir mené à bien les charges d'une lourde guerre, les alliés se sont vus dans l'obligation d'imposer une paix définitive à l'Allemagne, paix de droit qui devait réformer bien des iniquités et mettre fin à bien des injustices. Tel a été l'objet du traité de Versailles. Dans sa partie théorique, nous dirons même utopique, relative à la Société des Nations, le traité fait une place spéciale à la théorie du plébiscite en stipulant que — article 22 — le choix des mandataires devra se baser sur le vœu des communautés intéressées, en ce qui concerne les mandats sur les différentes régions détachées de Turquie. C'est donc admettre en théorie l'idée de consultation populaire, mais passant à la fixation des frontières, le traité prend à cet égard position plus précise. Dans sa partie troisième, « clauses politiques européennes », il ne prévoit pas moins de cinq cas de plébiscites, fidèle aux directives que l'on avait choisies au début des négociations.

Nous allons les examiner dans l'ordre du traité, consacrant à chacun les explications qu'il comporte.

I. — FRONTIÈRES DE BELGIQUE.

Dans les articles 32, 33, 34 du traité, l'Allemagne fait abandon à la Belgique de trois territoires différents : le Moresnet neutre, le Moresnet prussien et les cercles d'Eupen-Malmédy. Pour le territoire du Moresnet neutre, il n'est pas stipulé de plébiscite, ce contre quoi, le chef de la délégation allemande s'est fortement élevé dans ses remarques sur les conditions de la paix du 29 mai 1919. Certainement, il eût été plus conforme à l'esprit général du traité de prévoir une consultation populaire, mais était-elle nécessaire? Nous ne le croyons pas; d'après les statistiques d'avant guerre, les Allemands y étaient certainement en minorité : 1470 Allemands contre 1169 Belges; 353 Hollandais, 2 Américains et 439 Indigènes d'après l'une; 1380 Prussiens contre 918 Belges, 308 Hollandais et 432 autochtones d'après une autre plus ancienne (1901). Si à cette époque on eût consulté la population, il est certain que la majorité des suffrages eût été à la Belgique.

La société qui exploitait les mines de cette région, était d'ailleurs une société belge. L'évêque de Liège avait la juridiction spirituelle; en un mot, le pays était plutôt tourné vers la Belgique, en dépit des efforts de l'Allemagne pour le germaniser. La parcelle contiguë, dite Moresnet prussien, est une région allemande, mais fort peu peuplée, au total moins de 500 habitants y compris les agents allemands au service des forêts. Les alliés ont décidé d'annexer cette province à la Belgique, uniquement à titre de réparations afin de lui permettre de faire plus commodément usage des bois voisins domaniaux et communaux, à titre de dédommagement partiel pour les destructions de forêts opérées par l'Allemagne sur le territoire belge. A défaut du plébiscite refusé, un droit d'option est d'ailleurs prévu. Les indigènes de cette région étant bien peu nombreux pourront très facilement transporter leur domicile à quelques kilomètres, s'ils entendent rester allemands. Pour ce faire, un délai de deux ans leur est accordé.

À côté de ces deux petits territoires de minime importance, la Belgique reçoit deux territoires plus importants : les anciens cercles allemands d'Eupen et de Malmédy, réserve faite cependant d'une consultation populaire organisée d'une façon toute spéciale. Sur le fond de la cession, M. de Brokdorf-Rantzau n'a pas manqué de protester sur le mode d'organisation du plébiscite, des critiques violentes ont aussi été faites par la délégation allemande. L'ouverture de registres sous le contrôle des autorités belges, ne présente pas en effet la garantie que le plébiscite se fera à l'abri de toute pression. A cela, il a été répondu point par point dans la réponse à la délégation allemande, mais la chose a été mise bien plus en lumière, dans le rapport de M. Charles Benoît à la Chambre, grâce au mémoire rédigé pour la conférence par M. Emile Bourgeois.

La légitimité de la cession étant établie, il restait cependant que nul ne devait être livré malgré lui : l'article 34 décide en effet : « pendant les six mois qui suivront la mise en vigueur du traité, des registres seront ouverts par l'autorité Belge, à Eupen et à Malmédy et les habitants des dits territoires auront la faculté d'y exprimer par écrit leurs désirs de voir tout ou partie de ces territoires maintenus sous la domination allemande. » Le résultat de cette consultation sera porté par la Belgique à la connaissance de la Société des Nations qui décidera. Contre cette solution hybride, l'Allemagne a protesté; elle n'a peut-être point tort, car les alliés eux-mêmes ont pu se rendre compte du résultat que donne une telle manière d'opérer. M. Charles Benoît se flatte de ce que les registres prévus soient peu demandés, vu le petit nombre de mécontents. Il en a été tout autrement. L'Allemagne a suscité d'habiles oppositions, si bien que l'affaire a dû venir en discussion devant le Conseil des Ambassadeurs de Paris. En droit, les remarques allemandes ne paraissent pas entièrement injustifiées. Le régime que l'on a créé ici dénature la notion du plébiscite. Celui-ci a lieu sous l'unique contrôle des autorités belges, intéressées à sa réussite, qui, bien entendu, pourront, quand elles le voudront, refuser l'accès du registre à telle personne qu'il leur plaira. Comment

d'autre part vérifier la capacité des personnes admises à s'inscrire sur les registres ? Le traité parle seulement des « habitants ». Que faut-il entendre par là ? Ce terme est si vague qu'il risque de toucher à l'arbitraire. Dans ces conditions, il serait loisible aux intéressés d'envoyer leurs nationaux résider quelques mois sur le territoire contesté, pour fausser artificiellement la majorité, emportant ainsi une attribution du territoire contraire aux véritables sentiments de la population autochtone. Il n'a pas été dit, en effet, que seules pourraient exprimer leurs suffrages, les personnes habitant la région à l'époque du traité, mais simplement les habitants. La question est si ardue qu'il semble bien que sur ce point le traité dût être modifié, et mieux, complété par d'utiles précisions ; c'est ce qu'a fait le Conseil des Ambassadeurs dans sa séance du 30 mai 1920. Il convient de remarquer aussi, avec la délégation allemande¹ que le plébiscite ne sert ici qu'à donner à la population l'apparence du droit de participer à la libre disposition de son sort. Le plébiscite, contrairement à son véritable caractère, n'est pas ici définitif « ce serait bien plutôt une instance dans laquelle l'Allemagne n'aurait aucune part, qui déciderait arbitrairement de l'avenir du territoire, même dans le cas où la population aurait manifesté sa volonté de rester sous la souveraineté allemande ». Ce qui semble plus bizarre encore, ce n'est pas tant que la solution soit portée devant la Ligue des Nations, mais que celle-ci soit arbitrairement maîtresse de sa décision. Le traité porte simplement que la Belgique acceptera la décision de la Société des Nations. Celle-ci peut donc violer ouvertement le vœu des populations pour une raison quelconque, économique par exemple. C'est plus que choquant. Inutile de dire d'ailleurs que l'existence de cette ligue peut n'être qu'éphémère et alors l'article 34 du traité restera lettre morte ; l'annexion sera faite sans la garantie promise. En tous cas, le Conseil de la Société semble devoir être tout à fait incompétent. Comment donc en effet confier la solution d'une question aussi

1: Note 7, 13 mai 1919, p. 35-36.

délicate à des représentants de Nations qui y sont si peu intéressées, telles que l'Espagne ou le Brésil !... On note encore que la Belgique étant représentée au sein du Conseil pourra toujours faire opposition à une solution qui ne lui agréerait pas... Comment alors dans ces conditions obtenir l'unanimité nécessaire pour que la décision du Conseil de la Société soit valable et exécutoire ? Autant de points qui peuvent donner à réfléchir. Tout ceci considéré, il est assez étrange que le Président de la conférence ait pu répondre « que dans les territoires cédés à la Belgique toute liberté était assurée à l'opinion populaire de s'exprimer dans un délai de six mois »¹. Malgré les incessantes protestations du « Reich » demandant qu'un régime plus juridique et plus impartial soit instauré, l'article 34 n'en a pas moins subsisté et, le délai de six mois prévu au traité étant expiré le 10 juillet, les chiffres suivants ont été relevés sur les registres ouverts dans les deux cercles. Sur 33.726 habitants ayant droit de protester, 226 seulement se sont inscrits sur les registres. Soit 208 pour le canton d'Eupen sur 13.975, et 58 à Malmédy sur 19.751. La majeure partie des protestations provient de sujets, non pas habitants originaires des cantons, mais immigrés d'autres parties de l'Allemagne. Ce sont surtout des fonctionnaires. A Malmédy, deux d'entre eux ont déclaré sous serment avoir agi sur des ordres venus de Berlin. Le Conseil de la Société des Nations, saisi de ces résultats par le Ministre des Affaires Etrangères de Belgique, a statué sur rapport du délégué Brésilien. Le résultat était acquis d'avance devant la volonté populaire si favorable au rattachement définitif à la Belgique.

Mais quant à la situation juridique des différents territoires cédés par le traité à la Belgique, il faut faire une distinction. Du jour de l'échange des ratifications du traité, les deux Morresnet sont devenus territoires belges ; quant aux deux cercles d'Eupen et de Malmédy, il ne semble pas qu'il faille s'écarter de la doctrine ancienne. quoique cette opinion n'ait pas été

1. Réponse à la note 8 du 24 mai 1919, p. 43 et note 16 du 29 mai 1919, p. 85

suivie en pratique, croyons-nous, il ne faut reconnaître à la Belgique qu'un droit d'occupation sur ces territoires qui sont et restent allemands tant que la décision de la Société des Nations prévue au traité n'a pas été rendue. Or en fait ces territoires semblent bien être dès à présent sous la souveraineté de la Belgique, donc soumis aux lois belges, leurs habitants étant belges et non plus allemands. Ceci paraît bien résulter de la réponse aux remarques de la délégation allemande dans laquelle ce plébiscite n'est traité que de pétition ; or une pétition est une supplique et non un droit. Ceci est d'ailleurs en opposition avec le *modus vivendi* des neutres, territoires plébiscitaires où les sujets conservent la nationalité allemande.

Il n'en reste pas moins que l'adoption d'une manière de voir ou d'une autre peut avoir un grand intérêt en droit privé et même en droit public, lorsqu'un État étranger à qui le traité aura été communiqué, interprétera l'article 34 dans le sens du maintien de la souveraineté allemande, reconnaissant par exemple aux seuls agents diplomatiques allemands un droit de protection sur ces nationaux à l'exclusion des agents belges. Que dire de même d'un juge neutre qui trancherait une question de succession intéressant un habitant de cette région, selon la loi allemande et non pas selon la loi belge ? On arriverait par là à des difficultés bien hypothétiques il est vrai, mais qui, si elles étaient réalisées, sembleraient ne pas pouvoir trouver de solution.

II. — LE BASSIN DE LA SARRE.

Par ses articles 48 et 49, le traité de Versailles a créé une situation juridique tout à fait nouvelle : un semblant d'État placé juridiquement quoique provisoirement sous la souveraineté de la Société des Nations jusqu'à ce qu'un plébiscite ait fait connaître les vœux de sa population. Telle est la situation du bassin de la Sarre placé en fait sous le condominium des grandes puissances.

A l'occasion du deuxième centenaire de la fondation de Sarrelouis, avait été rédigé un mémoire anonyme qui se terminait ainsi : « Français nous sommes, et Français nous resterons, attendant avec confiance le jour tant désiré, le jour béni, où nous serons rendus à notre Mère chérie, la France¹. » Evidemment, l'entrée des troupes françaises dans la région après l'armistice de 1918 réveilla de ci de là des sentiments francophiles, provoqua même une demande spontanée de la part de certains représentants qualifiés de cette vieille terre française. Quoique Sarrebruck n'eût été ville française que pendant 23 ans, en 1815, — au témoignage même d'écrivains allemands, — ses habitants s'accommodaient fort bien d'un régime favorable à leurs affaires, l'industrie métallurgique en Lorraine étant pour les mines de la Sarre, le plus sûr des débouchés. Cependant, le Président Wilson n'a pas cru devoir accéder aux demandes de la délégation française sur ce point; en effet, il faut bien reconnaître que pour l'instant, la minorité francophile est tout à fait perdue au milieu d'une très forte majorité allemande. Le traité ne s'est donc pas prononcé pour un plébiscite immédiat, car il n'aurait certainement pas donné la majorité à la France. Qu'en sera-t-il dans quinze ans ? On ne peut le prévoir; cela dépendra de la manière dont fonctionnera le régime provisoire. Il se peut très bien qu'une fois de plus les intérêts matériels l'emportent et que la majorité trouvant la prospérité dans l'union à la France, se prononce pour cette réunion. Quoique la propriété des mines soit transférée au gouvernement français, leur sort est dans les mains des populations, puisque si ces dernières manifestent le désir de rester allemandes, le Reich pourra racheter les mines à certaines conditions.

Avant que d'aborder le fonctionnement de la consultation populaire prévue au chapitre 3 de l'annexe § 34 à 41, il convient d'étudier la délimitation elle-même de la zone soumise

1. A. Aulard, *Un témoignage sur la persistance du sentiment français à Sarrebruck*, p. 141-151,

au plébiscite. Cela a une grande importance car d'une question de délimitation dépend souvent le résultat d'un plébiscite. L'idée des auteurs du traité a été de faire du bassin de la Sarre un tout viable, pouvant suffire à lui-même, respectant le plus possible les divisions administratives existantes, de manière à apporter le moindre trouble à la vie et aux habitudes des populations. On a désiré simplement briser les liens de souveraineté supérieure, en un mot détruire le gouvernement, mais respecter l'administration. On a tenu compte aussi, de ce que la main-d'œuvre est surtout locale, se recrutant parmi les paysans. L'immigration s'est en effet arrêtée depuis 1867, et les immigrés originaires de l'Allemagne ou de l'Europe centrale se sont actuellement fondus dans la population indigène.

La population est donc malgré tout cosmopolite et disparate; sans résistance à la propagande allemande, elle fera sans aucun doute pencher la balance du côté de la porteront ses intérêts, et ceux de son industrie. La délimitation telle qu'elle est faite par l'article 48, a donc été très large, s'étendant bien au delà de la frontière de 1814. On a dû y englober, non seulement le pays des mines, mais aussi les industries qui en vivent et surtout les localités où habitent les ouvriers et les mineurs amenés à leur travail de fort loin par trains ou tramways. Le centre industriel important de Deux-Ponts a cependant été exclu¹.

Comment est organisée la consultation populaire prévue par l'article 49, et qui doit avoir lieu dans quinze ans ? A l'expiration de ce délai (§ 34) la population du territoire du bassin de la Sarre sera appelée à faire connaître sa volonté; le domaine où pourra se mouvoir cette volonté est d'avance borné, elle n'aura le choix qu'entre trois solutions : maintien du régime international établi par le traité de Versailles, union à la France retour à l'Allemagne. Toute solution autre, proposée par la

1. Population du bassin : 649.507 habitants; superficie : 192.779 hectares; densité : 3,37 habitants par kilomètre carré. (D'après le recensement de 1910.)

population devra donc être tenue pour nulle et non avenue. Voici qui est certainement grave, car c'est diminuer de beaucoup la notion du plébiscite, les Sarrois ne pouvant pas en effet voter leur rattachement à telle puissance qu'il leur plaira, la Belgique ou le Luxembourg par exemple, ni même se déclarer Etat indépendant en dehors de la tutelle de la Société des Nations. Cela semble d'ailleurs improbable, autant qu'on peut le prévoir, car le recul de quinze ans imposé au plébiscite permettra de juger la situation avec le calme nécessaire. Le régime gouvernemental allemand écarté pendant quinze ans ne sera sans doute pas remis en question. L'option se fera entre le régime international et le régime français, suivant la place que nous saurons nous faire dans la région et les satisfactions que nous saurons lui apporter, ainsi que les possibilités laissées aux agents de la propagande allemande.

Le vote devant avoir lieu, qui pourra y prendre part ? C'est presque le point le plus important de la matière. A ce point de vue, quoique le texte signé à Versailles soit fort peu explicite, il fournit cependant d'utiles précisions qu'il ne donnait point au sujet des régions à attribuer à la Belgique après consultation de la population. Renonçant aux errements anciens, on a pris soin de distinguer le corps électoral politique du corps électoral chargé de voter le plébiscite. Pour ce dernier, on admet à prendre part au scrutin toutes les personnes âgées de plus de vingt ans à l'époque du vote. Les femmes, aussi bien que les hommes, pourront exprimer leurs vœux, mais à une condition évidemment très sage, celle d'habiter le pays à l'époque de la signature du traité. On a voulu éviter par là de fausser le sentiment populaire, en ajoutant aux voix des indigènes du pays celles des fonctionnaires ou agents que la France sera obligée d'entretenir au service des mines, de même que celles des immigrés que l'Allemagne aurait pu y envoyer, d'ici à l'époque du vote. C'est pour éviter de tels abus, que l'effet de cette disposition part du jour de la signature et non pas de celui de la ratification du traité, comme cela a lieu en général. Quant aux autres règles à suivre, quant à la date et

aux modalités d'exécution, elles seront fixées par le Conseil de la Société des Nations « de façon à assurer la liberté, le secret et la sincérité du vote. »

Le vote se fera ou par commune ou par district. Imprécision regrettable. Toute alternative nécessite un choix ; sur ce choix de nouvelles négociations sont nécessaires, d'où affaiblissement de la force obligatoire du traité. En tout cas, le terme « district » n'est pas clair. Veut-il dire cercle, ou canton ? Il eût été bien mieux de décider dès maintenant que le vote aurait lieu par commune. Les auteurs du traité auraient manifesté par là plus clairement leur désir de ne pas considérer le pays comme un bloc, mais de le fragmenter le plus possible afin d'y réserver pour le mieux le droit des minorités, s'il s'en trouve.

Pour ce qui est du délai de quinze ans, il ne semble pas trop court ; les électeurs, il est vrai, auront à peu près tous passé par l'école prussienne, mais ils n'en seront que mieux à même de faire la différence et d'apprécier la situation à sa juste valeur. Si un certain recul est nécessaire, il n'est pas bon non plus de laisser trop longtemps une population incertaine sur son sort. Retarder le plébiscite de plus de quinze ans eût été une mesure de pression électorale injustifiée, que les alliés ont bien fait d'éviter pour le bon renom de leur cause.

Quant aux effets du plébiscite, il n'en est pas question. Le traité laisse au Conseil de la Société des Nations, l'initiative de toutes les mesures à prendre à l'époque du transfert définitif de la souveraineté, tant au point de vue des arrangements financiers et économiques qu'à celui de la nationalité. Sur ce dernier point, il y a un certain vague ; il semble bien cependant que le transfert de souveraineté entraîne le transfert de nationalité. Un Allemand peut vivre sous la nationalité française. On peut se demander si le transfert de souveraineté entraîne vraiment le transfert de nationalité ? Et si le pays réclame le statu quo ? Que se passera-t-il ? Les habitants conserveront-ils la nationalité allemande, ou bien verrons-nous apparaître une nationalité Sarroise ? Sur tous ces points, le traité ne dit rien ; la solution est probablement encore à trouver.

Dès sa constitution, le Conseil de la Société des Nations s'est trouvé aux prises avec des difficultés touchant le bassin de la Sarre. Quatre communes voisines de ce bassin, mais non incluses dans les limites arrêtées à Versailles, lui ont fait parvenir une pétition de leurs habitants demandant au Conseil d'obtenir de la Commission chargée de délimiter les frontières, qu'elle les incorpore au bassin de la Sarre. Après discussion, le Conseil n'a pas cru devoir accepter ce vœu des habitants, et a rejeté leur demande. Cette solution en apparence contraire à la véritable théorie plébiscitaire, se trouve en réalité juste et tout à fait conforme aux principes. Le plébiscite, bon en soi, ne doit pas devenir un instrument de désagrégation et de discorde; on ne saurait l'admettre librement dans un Etat unitaire, en dehors de tout traité. Il ne suffit pas en effet, qu'une population désire s'unir à une autre, il faut que la communauté dont elle se détache, comme celle qui la reçoit, l'accepte.

Or ici, l'Allemagne étant demeurée à tort ou à raison un Etat unitaire, en dehors des limites du traité de Versailles, on ne pouvait modifier l'étendue de son territoire national sans obtenir par avance son approbation.

LA QUESTION DU PLÉBISCITE EN ALSACE-LORRAINE.

Le traité de Versailles sanctionne en termes solennels la restitution de l'Alsace-Lorraine à la France. L'affaire d'Alsace-Lorraine a exercé une grande influence sur le développement de la théorie générale de plébiscite. Lorsque après nos désastres de 1870-1871, nous avons dû consentir à la cession des deux provinces aujourd'hui retrouvées, l'Allemagne n'a pas permis une consultation populaire, et c'est uniquement pour soutenir cette manière de voir que la presque unanimité de la doctrine allemande s'est élevée contre l'idée de plébiscite. Il s'est pourtant, à l'époque, trouvé de bons esprits pour la défendre; ainsi le docteur Jacobi en Allemagne, et M. Summer, sénateur du Massachusetts aux Etats-Unis.

L'Allemagne refusa donc et se montra intraitable, alléguant que le plébiscite n'était pas encore une coutume internationale. Elle suivait en cela l'opinion de Lieber, lequel prétendait ne pas accorder de valeur au plébiscite, celui-ci ne se pratiquant pas aux Etats-Unis, pays classique de la démocratie. Critérium peu probant, vu que les nationalités y sont bien moins accusées qu'en Europe. Hors de France, les protestations françaises se trouvèrent sans écho, et seul alors le Parlement tchèque éleva la voix en faveur de la France injustement spoliée.

Quoique juridiquement obligée par le traité de Francfort la France ne cessait pas de protester, et c'est la valeur de ces protestations qu'il faut apprécier pour être à même de justifier l'œuvre du traité de Versailles. Il a peut-être été commis une injustice en 1871; l'Allemagne par la voix de ses plénipotentiaires n'en disconvient plus, mais est-ce une raison pour en commettre une nouvelle, si maintenant l'Alsace préfère son rattachement à l'Allemagne? Il en serait ainsi si depuis 45 ans des actes authentiques n'avaient pas enregistré les unanimes protestations de l'Alsace.

Antérieurement à 1870, l'Alsace-Lorraine n'était point pour la « plus grande partie, un vieux pays allemand, passé de temps en temps au ^{xvii}e et au ^{xviii}e siècles sous la suzeraineté française, principalement par voie de conquêtes, sans consultation de la population, et la plupart du temps malgré leur résistance déclarée » comme l'a écrit M. de Brockdorff-Rantzau ¹. On ne peut lui faire de plus belle réponse que de citer un allemand, le baron de Schmettau, ministre du roi de Prusse, qui écrivait en 1709, soit 61 ans seulement après le traité de Munster « il est notoire que les habitants de l'Alsace sont plus français que les Parisiens, et que le roi de France est si sûr de leur affection à son service et à sa gloire, qu'il leur ordonne de se fournir de fusils, de pistolets, de halebardes, d'épées, de poudre et de plomb, toutes les fois que le bruit court que les Allemands ont dessein de passer le Rhin; et qu'ils courent en

¹ : *Remarques sur les conditions de paix*, p. 33-34.

foule sur les bords de ce fleuve pour en empêcher ou du moins disputer le passage à la nation germanique au péril évident de leurs propres vies, comme s'ils allaient au triomphe... En sorte que l'Empereur, et l'Empire doivent être persuadés, qu'en reprenant l'Alsace seule, sans recouvrer la Franche-Comté, ils ne trouveront pour ainsi dire qu'un amas de terres mortes pour l'Auguste maison d'Autriche¹. »

Avant le traité de Francfort, l'Alsace-Lorraine était donc française, elle l'était depuis le traité de Munster, elle l'était surtout, — ce que paraît avoir oublié l'Allemagne victorieuse, — depuis qu'elle avait pris part sans réserve à la fête de la Fédération, ce prodigieux mouvement d'enthousiasme, qui le 14 juillet 1790 édifiait, sur le renoncement solennel aux coutumes et aux privilèges, la « France une et indivisible. »

Le peuple alsacien s'est uni au peuple français, parce qu'il l'a bien voulu, écrivait le 28 octobre 1790 Merlin de Douai. Depuis lors, jamais ni l'une ni l'autre de nos deux provinces n'ont renié leur serment. La France étant un Etat unitaire, ne pouvait être démembrée que par la force, elle seule permit le traité de Francfort.

Même sous le joug, l'Alsace restait française. Le 18 février 1874, les quinze députés d'Alsace et de Lorraine nouvellement élus au Reichstag et qui y siégeaient pour la première fois, réclamèrent en vain par l'organe de M. Teutsch de l'arrondissement de Saverne, l'adoption d'une motion ainsi conçue : Plaise au Reichstag déclarer que les populations d'Alsace et de Lorraine, qui sans avoir été consultées ont été annexées à l'Empire germanique par le Traité de Francfort soient appelées à se prononcer spécialement sur cette annexion. » Bien avant cette date, dès le 17 février 1871, les députés de ces mêmes provinces avaient tenu à protester contre la situation qui allait être faite à leur pays. Condamnant même une annexion basée sur un plébiscite, celui-ci ne pouvant avoir lieu

1. *Mémoires du baron Schmettau au prince Eugène et au duc de Malborough, dans les Mémoires pour servir à l'histoire du XVIII^e siècle*, par M. de Lamberty, t. V, p. 227-286.

dans un pays unitaire qui n'a jamais fait preuve de tendances séparatistes. « Nous prenons, disaient-ils, nos concitoyens de France, les gouvernements et les peuples du monde entier, à témoin, que nous tenons d'avance pour nuls et non avenue, tous actes et traités, votes ou plébiscites, qui consentiraient l'abandon en faveur de l'étranger de tout ou partie de nos provinces d'Alsace et de Lorraine. Nous proclamons par les présentes, à jamais inviolable, le droit des Alsaciens-Lorrains de rester membres de la nation française. »

Quelques jours plus tard, le 1^{er} mars 1871, l'Assemblée nationale s'appêtait à ratifier les préliminaires de paix. Avant de quitter la salle des séances, les députés alsaciens-lorrains protestèrent une dernière fois contre un pacte « qui disposait d'eux sans leur consentement. J'en appelle, disait en terminant le député du Haut-Rhin, Emile Keller, j'en appelle à tous les peuples qui ne peuvent indéfiniment se laisser vendre comme un vil bétail. » Malgré les efforts de l'administration allemande, la représentation d'Alsace-Lorraine n'a pas cessé de comprendre des députés protestataires; à défaut de restitution pure et simple, solution hélas impossible, ils n'ont jamais cessé de réclamer un référendum populaire pour obtenir au moins une large autonomie. Or, l'Allemagne, tout en secondant de toutes ses forces ces tendances à l'autonomie, ne s'est jamais crue assez sûre d'elle pour organiser la consultation populaire demandée.

Le traité de Versailles a réparé l'œuvre inique de Francfort « les hautes parties contractantes, dit le préambule de la section v^e, ayant reconnu l'obligation morale de réparer le tort fait par l'Allemagne en 1871, tant aux droits de la France qu'à la volonté des populations d'Alsace et de Lorraine, séparées de leur patrie malgré la protestation solennelle de leurs représentants à l'Assemblée de Bordeaux ». Ce retour pur et simple de l'Alsace-Lorraine à la France sans qu'il soit stipulé de plébiscite, a donné lieu à de vives controverses doctrinales. La délégation allemande à la Conférence de la Paix, de son côté, n'a pas été sans protester énergiquement contre

cette manière de faire. Chose étrange, l'Allemagne, qui n'a jamais admis le plébiscite comme une institution de droit international, s'en réclame maintenant, sous le coup de la défaite. Son action de germanisation a été si profonde qu'elle espère faire de l'Alsace-Lorraine, non certes une terre d'Empire, mais un Etat indépendant... Aussi son mémoire a-t-il grand soin de réclamer pour les provinces en question, l'option entre la réunion à la France, la réunion au Reich allemand en tant qu'Etat libre, ou l'indépendance complète et union économique avec un de ses voisins. A ces prétentions, la Conférence de la Paix a répondu par des arguments juridiquement irréfutables.

Cette disposition du traité n'est que la mise en œuvre du 8^e des 14 points du président Wilson, acceptés lors de l'armistice : « L'injustice commise par la Prusse en 1871 devra être réparée, afin que la paix puisse de nouveau être assurée dans l'intérêt de tous... » Or l'injustice étant d'avoir procédé à l'annexion d'une région contrairement à la volonté de ses habitants, volonté qui n'a pas cessé de se manifester unanimement et régulièrement, réparer cette injustice, c'était remettre les choses en état ; tel est le but des dispositions du traité. La désannexion de l'Alsace-Lorraine étant la réparation du droit violé, en conformité avec le 8^e point du président Wilson, l'Allemagne n'a aucun titre à réclamer ce plébiscite. La population maintenant ne le réclame pas ; il ne peut en être autrement. Le plébiscite est la solution des questions nationales, pour le cas où l'on a des doutes sur le sentiment national d'une région. Mais ici, comment douter ? Les mesures que l'Allemagne a dû prendre pendant la guerre contre les Alsaciens-Lorrains suffisent à indiquer d'elles-mêmes le véritable sentiment de la majorité des populations. Les résultats des élections législatives du 16 novembre 1919 parlent d'ailleurs d'eux-mêmes bien mieux encore qu'un plébiscite dont la véracité aurait été facilement troublée vu la grande proportion d'éléments étrangers introduits dans le pays, et le courant d'expatriation créé en faveur de la France, après 1870. Dans ces conditions difficiles

les listes électorales eussent dû être établies avec le plus grand soin, et encore n'est-il pas certain que le parti de l'indépendance ne l'eût pas emporté. Comme l'a dit M. François, député de la Moselle, à l'ouverture de la session législative de 1919-1920, ces élections équivalent largement à un plébiscite. « Nous tenons, a-t-il déclaré au nom de ses collègues d'Alsace et de Lorraine, à établir solennellement qu'aucune protestation ne s'est élevée dans nos deux provinces contre le traité de Versailles qui nous restitue notre nationalité française. Bien au contraire, les candidats de toutes les listes en présence, même celles qui ne comportent aucun représentant parmi nous, ont avant les dernières élections proclamé dans leurs programmes, leurs manifestes et leurs discours, leur indéfectible affection pour la patrie retrouvée. La France a donc obtenu l'unanimité des suffrages dans nos trois départements, aux élections réellement plébiscitaires du 16 novembre; et en vertu du droit maintenant universellement reconnu qu'ont les peuples de disposer librement d'eux-mêmes, l'Allemagne ne saurait plus à aucun titre, revendiquer le territoire qu'elle ne détenait qu'en vertu du droit périmé de la conquête ».

Le retour de l'Alsace-Lorraine à la France sans plébiscite est donc tout à fait juridique. La situation de ces territoires est unique en droit international; elle est légitimée par les unanimes protestations de leurs habitants. Ainsi l'intervention d'un plébiscite est parfaitement inutile. S'il était organisé en écartant les Alsaciens émigrés, et en comprenant les Allemands immigrés, il offenserait l'idée de justice; s'il était organisé de façon à ne consulter que les ayants droit, et eux seuls, il ne serait qu'une vaine répétition de la longue liste de protestations énumérées ci-dessus.

On a encore prétendu¹ justifier le retour de l'Alsace-Lorraine à la France sans plébiscite par le raisonnement suivant, qui ne paraît pas devoir être à l'abri de toutes critiques. Point ne peut être question de plébiscite, dit-on, puisque dès avant

1. M. de la Pradelle à son cours.

le traité de paix, la France avait retrouvé son droit de souveraineté sur l'Alsace, les traités politiques prenant fin par l'ouverture des hostilités. A ce compte là, si les traités de limites sont assimilés aux traités politiques, pourquoi ne pas dire aussi que dès avant le traité de paix la France avait repris ses droits de souveraineté sur toute la rive gauche du Rhin, les traités de 1814-1815 étant abolis du fait des hostilités. Il nous paraît tout au moins plus conforme aux principes, de déclarer que jusqu'à la mise en vigueur du traité, la France n'avait sur l'Alsace-Lorraine qu'un pur droit de fait résultant de l'occupation du pays par ses troupes.

Quant à dire que le traité de 1871 était de plus un traité synallagmatique, et que l'Allemagne l'ayant unilatéralement rompu le 3 août 1914, notre renonciation à l'Alsace-Lorraine se trouvait frappée d'inefficacité pour l'avenir, c'est peut-être aller un peu loin, nous ne croyons pas devoir entrer dans cette voie.

LE PLÉBISCITE EN HAUTE-SILÉSIE.

Une des conditions les plus importantes du rétablissement de la paix était d'après les idées même du Président Wilson, la constitution sur la frontière Est de l'Allemagne, d'une Pologne indépendante et libre. Aucun problème n'a été aussi difficile à régler. Aussi trouvons-nous diverses rédactions du traité entre le 7 mai et le 29 juin. C'est peut-être sur ce point que les alliés ont fait les plus grandes concessions. Le texte définitif comporte l'organisation d'un plébiscite en Haute-Silésie; ceci pour répondre à ce mot du chef de la délégation allemande « que l'Allemagne, à titre de réparations, doit du charbon, et non des hommes. » Les négociations sur ce point ont été longues et difficiles; rien n'avait été plus à cœur à la délégation allemande que la perte de la Haute-Silésie. En présence des plaintes et des prétentions allemandes, les puissances alliées et associées décidèrent de confier la solution de

la question à ceux qu'elle concernait particulièrement. En conséquence elles statuèrent que le territoire dont il s'agit ne serait pas immédiatement cédé à la Pologne, mais que des mesures seraient prises pour y installer un plébiscite. Elles auraient été heureuses d'éviter ce plébiscite, car il devait être retardé d'un laps de temps assez considérable et entraîner par le fait même l'occupation temporaire de la région par des troupes étrangères. Pour assurer la pleine liberté du vote, il impliquait la création d'une commission indépendante, chargée d'administrer ce territoire pendant la période qui précéderait le plébiscite.

La solution choisie, en dernier ressort, par les alliés était évidemment la plus sage, mais, il fallait la bien appliquer, d'où nombreuses difficultés. Des clauses nouvelles figurent dans l'article 88 et dans son annexe. La manière de procéder est toujours sensiblement la même, car il semble bien que tous les plébiscites contenus dans le traité de paix aient suivi les mêmes directives : évacuation de la zone à consulter ; dissolution des conseils d'ouvriers et de soldats, ainsi que de toutes les sociétés militaires et semi-militaires de la région ; occupation du pays par des troupes interalliées ; prise en main de l'administration par une Haute-Commission à pouvoirs très étendus, régime à assimiler à celui d'une occupation militaire. La souveraineté restait à l'Allemagne ; les habitants restaient allemands, régis par la loi allemande, sous le système fiscal allemand. A remarquer que la Commission avait ici pleins pouvoirs pour conserver à son gré les autorités et les fonctionnaires allemands qu'elle jugerait bon de maintenir à la tête de leurs fonctions. Il était prévu par contre un pouvoir général d'expulsion contre toute personne qui tenterait d'une manière quelconque de troubler le plébiscite. Cette clause, plus explicite que celle prévoyant simplement les mesures propres à assurer la liberté, la sincérité, le secret du vote, laquelle clause est pour ainsi dire de style, aurait dû être répétée à l'occasion de chaque plébiscite, étant donné le caractère des dirigeants actuels de l'Allemagne et de ses diplomates. Il

est certain que si l'on en usait largement, cela contribuerait pour beaucoup à ce que la population puisse, en sécurité, faire montre de ses véritables sentiments.

L'époque où devait se faire cette consultation populaire n'était pas fixée; il était simplement prévu qu'elle aurait lieu au plus tard dix-huit mois après la mise en vigueur du traité, et pas avant six mois, à compter de ce jour-là. C'était nécessaire, non seulement pour assurer le recul indispensable à une opération aussi importante, mais surtout pour nettoyer la région de tous les éléments suspects et permettre à l'agitation révolutionnaire et gréviste de se calmer, car on ne saurait parler de plébiscite dans une zone où l'ordre était si mal assuré. Il est bien certain, en effet, que la Commission interalliée, installée à Oppeln, depuis le 11 février 1920, sous la présidence du général Le Rond, ne possédait pas de forces suffisantes pour assurer le calme dans cette populeuse région; surtout en présence d'une Allemagne qui veut empêcher l'installation définitive de la Pologne en Haute-Silésie et qui maintient l'agitation dans le pays, dans le but d'obtenir la révision de l'article 88. Elle l'espère à présent, plus que jamais, alors que la question du charbon est à l'ordre du jour de toute l'Europe; mais c'est à nous de maintenir nos droits et de retourner au Reich l'argument dont il se servait avec tant de fracas. Où seraient donc la justice et le droit, si l'on mettait en balance des populations et du charbon? Devant l'échec de sa politique, l'Allemagne tend maintenant à faire tous ses efforts, pour obtenir seulement l'autonomie de la région, politique peut-être plus dangereuse encore. A nous de veiller. Des émeutes ayant éclaté dans le territoire plébiscitaire, le vote fut retardé de quelque temps et des dispositions intéressantes furent prises, en vue d'en assurer la parfaite exécution. La police fut composée par moitié d'Allemands et de Polonais, sous le contrôle de la Commission Internationale. Si une telle mesure avait été prise en Prusse plébiscitaire, le résultat des scrutins aurait sensiblement différé.

Pouvaient prendre part au vote, les personnes de l'un et

l'autre sexe, âgées de 20 ans au premier janvier de l'année où devait avoir lieu le plébiscite, si elles étaient nées dans la zone à consulter, ou si elles y avaient un domicile avant une date à fixer par la Commission, mais qui ne pouvait être postérieure au 1^{er} janvier 1919. Cette disposition était fort large, et ouvrait la liste des votants à bien des personnes qui n'étaient pas directement intéressées au statut politique de la région, ce qui risquait même de fausser le résultat quant aux véritables sentiments de la population. Tels étaient les fonctionnaires maintenus en fonction par la Commission, et qu'aucun texte n'excluait du scrutin ; les fils de fonctionnaires que l'Allemagne ne manquerait pas d'envoyer voter en sa faveur. Rien n'était prévu pour les colons venus de l'autre bout de l'Allemagne et implantés dans la région. Mais pour les exclure, la Commission disposait d'un moyen facile : exiger le domicile dans la région à une époque déjà éloignée, 1890 ou 1900. C'est pour cela, semble-t-il, que pareille latitude avait été laissée à la Commission. Mais, si, au contraire, la Commission fixait cette date à une époque relativement récente, postérieure au 1^{er} janvier 1908, vu l'article 91 du traité on aboutissait à ce fait vraiment étrange, que des ressortissants allemands, domiciliés en Haute-Silésie et comme tels admis à voter, réclamant leur réunion à la Pologne pouvaient très bien ne pas obtenir la nationalité polonaise, puisqu'aux termes de l'article 91 précité, l'acquisition de cette nationalité était subordonnée à une autorisation spéciale du gouvernement polonais. Or une autorisation peut toujours se refuser.

Quant aux personnes expulsées par les autorités allemandes, elles avaient droit de vote ; de même pour les personnes condamnées pour délit politique, ce qui n'a pas été prévu, à tort semble-t-il, dans les articles 109-114 au sujet de la frontière à fixer entre l'Allemagne et le Danemark. Il n'était rien prévu, par contre, pour les habitants de la région encore sous les drapeaux, le traité ne stipulant pas qu'ils devaient être mis à même d'exercer leur droit de vote.

La région ne devait pas être consultée en bloc, par oui ou

par non ; la consultation devait se faire par commune, ce qui permettrait de tracer la ligne frontière le plus possible conformément aux aspirations des populations, et ce qui aurait de plus le gros avantage de faire connaître les emplacements des minorités et de permettre de les protéger plus efficacement en convenant par traités des avantages locaux à leur profit, particulièrement en matière de douanes. On sait que la consultation récente a manifesté l'adhésion des centres urbains à l'Allemagne et celle des centres miniers à la Pologne. Un partage de la Haute-Silésie est donc nécessaire. La Commission interalliée étudie actuellement les résultats du plébiscite, commune par commune, en vue de ce partage. La seule question débattue est celle de l'indivisibilité de la région industrielle où les Polonais sont en majorité, les Allemands l'emportant toutefois dans les villes. Il est permis d'espérer que la Commission recommandera l'attribution en bloc du district industriel à la Pologne, puisque les nationaux de cette puissance y sont en majorité et qu'un partage aboutirait à l'élimination des éléments polonais moins fortement organisés que leurs rivaux au point de vue économique,

LES PLÉBISCITES EN PRUSSE.

Si le problème de la Haute Silésie était un grave problème économique, la fixation de la frontière nord de la Pologne était un bien plus grave problème politique, à cause de la situation d'isolement qui devait en résulter pour la Prusse Orientale. Ici — il convient de le reconnaître — le plébiscite qui vient d'avoir lieu n'a pas été sans montrer les inconvénients de la méthode employée. De ce qui s'est passé, il semble que l'on puisse tirer l'un des arguments les plus graves qu'il est possible d'adresser à la théorie plébiscitaire : à savoir que la manière dont un plébiscite est préparé n'est pas sans influencer fortement son résultat ; nous verrons ce qu'il faut en penser. Avec

une préparation défectueuse, on peut, semble-t-il, obtenir un résultat assez éloigné de la vérité.

Les articles 94 et 95 du traité organisent d'abord la consultation populaire dans le district d'Allenstein auquel on a adjoint le cercle d'Oletsko. Ce territoire, évacué dans les quinze jours de la mise en vigueur du traité par les troupes et les autorités allemandes, est placé sous l'autorité d'une commission de cinq membres, qui représentent les principales puissances alliées. Cette commission a les pouvoirs les plus étendus, tant aux termes mêmes du traité que d'après les instructions qui lui ont été données par la suite. En premier lieu, pouvoir d'administration, mais aussi pouvoir général d'organiser le vote, d'en assurer la libre exécution et de prendre elle-même à la majorité toutes les décisions concernant à la fois l'exécution des présentes clauses, et les questions de détail relatives au plébiscite. En particulier, c'est à elle qu'est revenue la charge de fixer l'époque du vote. Étaient admises à y participer toutes les personnes âgées de 20 ans révolus à la date de mise en vigueur du traité, nées dans la zone soumise au plébiscite ou y ayant domicile ou résidence habituelle depuis une date à fixer par la Commission elle-même. Le résultat devait être déterminé à la majorité des voix, par commune. Les mêmes dispositions étaient prises pour les 4 cantons de Stuhnn, Rosenberg, Marienburg et Marienwerder; une Commission internationale spéciale y était instituée. Comme celle d'Allenstein, elle devait aux termes du traité se faire assister d'auxiliaires pris parmi la population locale. Un haut fonctionnaire italien présidait la Commission de Marienwerder; un officier général britannique était à la tête de celle d'Allenstein.

Dans ces conditions, le plébiscite fut fixé pour l'une et l'autre zone au dimanche 11 juillet; il a donc eu lieu sous l'influence démoralisante de la défaite polonaise, malgré les protestations du gouvernement polonais, qui demandait que l'on remît le vote à plus tard, une fois que la situation serait calmée.

Occupé ailleurs, le gouvernement polonais n'a pu se préoccuper suffisamment de préparer ce vote; les populations,

d'autre part, voulaient éviter l'invasion bolcheviste, et ne voyaient d'appui que dans l'Allemagne; il paraît ainsi naturel que les voix soient allées en grande majorité de son côté. Il y a cependant eu de la part de la Prusse, des mesures de contraintes injustifiées, de nature à entacher le vote d'illégalité.

Quoiqu'il en soit, les Commissions interalliées se sont retirées le 17 août, après avoir remis les territoires plébiscitaires aux représentants de l'Allemagne, sauf une minime partie le long de la rive Est de la Vistule, reconnue aux Polonais, et de suite occupée par eux en attendant que la frontière soit définitivement délimitée. Dans la région d'Allenstein, leur sont attribuées les localités de Lobenstein, Klein-Noappern et Ghosohken; dans celle de Marienwerder : Johannisdorf, Neu-Liebenau, Aussendeich, Kamerhof et Kleinfeld.

Il est bien certain que ce plébiscite est sujet à critique, quoiqu'il ne sache en aucune manière éliminer la portée du principe général. L'époque du vote a été fort mal choisie. Les Commissions internationales, qui disposaient de trop peu de monde, n'ont pas pu assurer entièrement l'administration du pays. Conformément aux termes stricts du traité, les autorités civiles et militaires se sont bien retirées, mais nombre de fonctionnaires sont restés à leur poste, faute de personnel suffisant pour pourvoir à leur remplacement, et ont mené clandestinement une propagande active en faveur de l'Allemagne, plus efficace encore, semble-t-il, que celle imposée par des fonctionnaires d'autorité : préfets ou autres. D'autre part encore, il n'a pas été procédé dans la région, à la dissolution des sociétés militaires et semi-militaires, qui étaient pourtant un des principaux instruments dont se servit le gouvernement de Berlin. Tout ceci, à n'en pas douter, a favorisé la cause de l'Allemagne; la Pologne, au contraire, a été mise en état d'infériorité manifeste, du fait que bien des convocations ont été interceptées par la poste allemande, et que bien d'autres n'ont pu toucher leurs destinataires sur le front polonais, vu le désordre qui régnait alors dans les services de l'arrière. Enfin, pour dresser les listes de vote, il a fallu recourir aux registres de l'État

civil allemand, registres détenus par des fonctionnaires allemands lesquels ont, en plus d'une circonstance, refusé d'admettre des demandes d'inscription faites en langue polonaise. Pour ce qui est de l'exécution même du vote, des mesures de violences sont signalées en plusieurs endroits; à la Commission de statuer dans chaque cas particulier. C'est ainsi que la population de Marienwerder se plaint de ce que le secret du vote n'ait pas été observé et de ce que les Allemands aient empêché les Polonais de voter. En Mazurie, on se plaint surtout, c'est là une des erreurs des Commissions plébiscitaires, que la police soit restée entre les mains des Allemands, et que ceux-ci aient pris une trop large part dans la rédaction des listes électorales, y aient inscrit nombre de personnes qui n'y avaient pas droit, sous la rubrique « émigrés » ce qui porterait le nombre de ceux-ci de 38.500 à 188.000 pour l'ensemble des deux zones plébiscitaires. Il paraît certain que les circonstances dans lesquelles s'est fait le plébiscite, ont été pour beaucoup dans le résultat obtenu et que, quoique le pays paraisse être en majorité allemand, le plébiscite n'a pas fait apparaître la véritable minorité polonaise, supérieure certainement à celle accusée par les votes.

MEMEL.

La section X, composée de l'unique article 99, traite du territoire et de la ville de Memel, sanctionnant simplement l'abandon par l'Allemagne de tous droits et titres de souveraineté sur ce territoire, non pas au profit de la Société des Nations, mais au profit des principales puissances alliées représentées ici par la France. Point n'est question de plébiscite, l'Allemagne s'engageant à reconnaître toutes les décisions prises par l'Entente. Cependant le sort de cette région n'est pas déterminé définitivement; les alliés ont l'intention de le régler par un plébiscite régulier, lorsque le statut des territoires Lithuaniens, dépendant de l'ancien Empire Russe, aura été nettement dé-

terminé au point de vue international. Les décisions prises sont donc toutes provisoires. Les principales puissances alliées et associées reçoivent Memel comme un dépôt à conserver jusqu'à ce qu'un parti ait été pris, sur la constitution d'un Etat Lithuanien, ou jusqu'à la reconnaissance de la Lithuanie actuelle en tant qu'Etat. D'après des opinions autorisées, tout le pays serait lithuanien. Quoiqu'il en soit, un plébiscite organisé en temps opportun saura démontrer de quel côté se trouve la véritable majorité. « Les puissances alliées se refusent donc ¹ à admettre que la cession de la région de Memel soit contraire au principe des nationalités. La région en question a toujours été lithuanienne; la majorité de la population est lithuanienne d'origine et de langue. La considération que la ville de Memel elle-même est en grande partie allemande ne justifierait pas le maintien de toute cette région sous la souveraineté allemande, particulièrement par le fait que le port de Memel est le seul débouché maritime de la Lithuanie.

LE PLÉBISCITE EN SCHLESWIG.

Le Schleswig, petit pays grand à peu près comme un de nos départements, se divise en deux au point de vue linguistique : Le Schleswig du nord qui comprend environ 167.000 Danois et 34.000 Germains — il faut bien noter que plus de 70.000 habitants ont abandonné la région après 1864 pour se retirer au Danemark et conserver leur ancienne nationalité. Le Schleswig du sud au contraire, est entièrement allemand, et cela depuis fort longtemps. Au centre, entre les deux zones, nous trouvons une petite région où l'on ne parle que le dialecte frison; il tend d'ailleurs à disparaître, englobé et absorbé de plus en plus par la germanisation progressive de la province.

Dans le passé, aussi loin que nous pouvons remonter, nous

1. P. 16 de la réponse aux remarques de la délégation allemande.

trouvons le Schleswig habité par des populations danoises, c'est-à-dire scandinaves. Il est faux que ce fut une terre allemande conquise et danisée vers le ^{vi}^e siècle. A aucune époque, au contraire, on ne trouve trace dans cette région de peuplades germaniques. Tous les documents retrouvés ces temps derniers, jusque dans le sud de la province, témoignent que tout y est Danois. N'est-ce pas là que débarqua saint Anschaire cet apôtre des peuplades du nord, pour y édifier la première église de Scandinavie; n'est-ce pas de là que partit le roi Danois Godfred pour résister à Charlemagne. Si on en veut un témoignage plus matériel, le haut remblai du Danevirke n'est-il pas là pour affirmer la limite entre les deux peuples ?

Nous ne referons pas la longue et confuse histoire de ces régions. On sait que la Prusse et l'Autriche, s'étant brouillées au sujet de l'administration des duchés, la guerre s'ensuivit et se termina par la défaite de l'Autriche à Sadowa. Au traité de Prague (23 août 1866), l'Autriche cédait à la Prusse tous ses droits sur les duchés. L'article 5 de ce traité ajoutait pourtant cette réserve : « A cette condition que, si les populations des districts du Schleswig font connaître par un libre vote le vœu d'être réunies au Danemark, elles seront cédées à cette puissance ». Cette clause avait été imposée aux contractants, au cours des pourparlers préliminaires de Nikolsbourg, par Napoléon III médiateur. Mais cette disposition demeura, pendant les douze années qui suivirent le traité, à l'état purement platonique. La Prusse paraissait alors de bonne foi. Mais dès 1867, la volonté du chancelier est déjà moins ferme; tout le droit public allemand va d'ailleurs être, on le voit en étudiant les principes, orienté vers l'unique but d'éviter l'exécution de cet engagement. Les juristes pour cela affirment que les populations intéressées n'ont pas le droit de réclamer l'exécution du plébiscite, ce qui appartiendrait uniquement à l'Autriche, seule contre-partie au traité de 1866. Pour retarder l'échéance finale, Bismarck objectait toujours le mélange des populations, et pendant ce temps là, l'œuvre de germanisation se poursuivait. Malgré de significatives majorités en faveur des députés

danois à toutes les élections législatives. malgré une adresse signée de plus de 27.000 habitants, la Prusse n'organisait toujours pas le plébiscite. En 1872, un fonctionnaire prussien se permettait de déclarer « que la province devait renoncer à toute idée de rétrocession de son territoire ¹ ».

Napoléon III disparu, et avec lui ce témoin gênant de l'acte de 1866, rien se s'opposait plus à ce que l'Autriche et l'Allemagne se missent d'accord pour supprimer cette clause qu'elles n'avaient insérée qu'à leur corps défendant et pour être agréables au médiateur. Ce fut l'œuvre du traité du 11 octobre 1878. Ainsi achevait de revêtir une forme l'égale l'inique spoliation que de concert avec l'Autriche, l'Allemagne poursuivait depuis plus de trente ans.

Mais si l'Allemagne avait tout fait pour éviter l'exécution de la clause litigieuse, cependant acceptée à Prague, le gouvernement danois n'avait pas suivi la même politique. Il n'est pas sans intérêt avant d'examiner l'œuvre réparatrice du traité de Versailles, de mentionner ici le mémoire que l'ambassadeur danois remettait à Paris le jour de la signature du traité de Prague ; il est intéressant surtout, à cause de la similitude qui existe entre ce mémoire et les dispositions acceptées, ces temps derniers, sur la proposition du gouvernement danois. Il proposait de consulter tout le duché, ou au cas d'obstruction de la part de la Prusse, de consulter au moins la partie composée d'éléments certainement danois, et mieux encore de diviser le pays en trois zones. les îles devant être rattachées aux différentes zones. Pour assurer la liberté du vote, il devait être opéré sous la direction de trois commissaires : danois, allemand et français. L'Allemand et le Danois devaient choisir, dans chaque paroisse, chacun un sous-commissaire chargé de dresser ensemble la liste des électeurs de la paroisse ou de la ville, ceci pour assurer l'égalité la plus complète entre les parties en cause. Pour être admis sur la liste des votants, il fallait réaliser les conditions requises pour l'élection des députés du Rigsdag danois, ce qui est confondre la liste électorale législa-

1. Waultrin, *Annales des Sciences politiques*, 15 mai 1913 p. 286.

tive avec la liste préparée en vue du plébiscite, ce qui exclut d'ailleurs de la consultation populaire non seulement les femmes, mais aussi les hommes âgés de moins de vingt-cinq ans, les condamnés à une peine afflictive ou infamante, les faillis, les assistés. Il fallait de plus être né ou domicilié depuis dix ans dans la partie du Schleswig appelée à voter. Le vote par paroisse avait lieu le même jour; les listes paroissiales seraient dépouillées par zone, par les trois commissaires. Les natifs de la région, qui seraient dans l'impossibilité de prendre part au vote, pouvaient adresser leur suffrage aux trois commissaires, avec la copie d'une pièce d'identité, ici un certificat de baptême. Enfin, si les territoires n'étaient pas évacués, il faudrait que l'occupant s'abstienne de toutes mesures de coercition.

L'article 5 du traité de Prague, c'était le Droit, or le droit ne pouvait pas périr. Inséré par la France, c'était la France qui devait achever de mener à bien cette œuvre de justice. Les sentiments danois ne s'étaient pas perdus en terre annexée; 52 ans après le traité de Prague, il se trouvait encore des voix au Reichstag pour réclamer l'exécution de l'article 5. En effet, les députés protestataires n'ont pas cessé de proclamer la sainteté de leur cause; en pleine guerre, ils n'ont pas cessé leurs protestations. Plus d'un fils du Schleswig a su passer la frontière pour éviter la caserne allemande, et bien des familles ont été arrêtées pour avoir facilité la fuite des leurs. Ce régime de fer ne pouvait durer; le petit peuple était au bout de son long calvaire, la France avait de nouveau vaincu.

Ce qui avait soutenu le peuple du Schleswig, c'était son esprit d'association, d'où étaient sorties des ligues aussi nombreuses que puissantes : ligue pour le maintien de la langue maternelle, ligue des électeurs, ligue de l'enseignement, ligue pour la défense du sol... effort vraiment immense, que M. Hansen-Nørremølle, député au Reichstag pouvait, le 14 juin 1914, appeler « une victoire des vaincus ». C'était encore ces ligues qui devaient achever l'œuvre de délivrance. Dès l'été 1918, les choses tournant mal pour les spoliateurs de 1866, les habitants des régions annexées reprirent plus fort leur protestations et

les firent parvenir aux deux groupes de belligérants : il y eut d'ailleurs un peu plus tard une réclamation officielle du gouvernement Danois, faite certainement sous la pression de l'opinion publique de ce pays. Pendant que ces démarches étaient faites auprès de la diplomatie européenne, l'active ligue des électeurs du Schleswig du nord se réunissait le 16 novembre 1918, cinq jours seulement après l'armistice, sous la présidence du député protestataire Hanssen-Nørremølle à Aabeuraa pour y prendre d'importantes résolutions. Par 52 voix contre 2, elle fixait, le 17 novembre, le tracé de la frontière limitant le territoire du Schleswig du nord, du fjord de Fleusbourg à la baie de Kobber Mølle, et demandait que cette région vote par oui ou par non sur le fait de sa réunion au Danemark. Elle propose de reconnaître le droit de vote, à toute personne, homme ou femme, qui est née en Schleswig ou qui l'habite depuis dix ans au moins ; elle prévoit des mesures pour éviter toutes pressions de la part des fonctionnaires en exercice. Elle prévoit de même une consultation dans le centre et le sud du duché, si les intéressés en font la demande. Cette résolution, en grande partie conforme au mémoire de 1866 fut unanimement approuvée. On peut cependant lui reprocher de ne pas avoir tenu compte des 70.000 émigrés, et de n'avoir rien fait pour eux. Par contre cette résolution était fort large pour les immigrés, ce qui risquait fort de porter tort à l'élément Danois. Il eût été plus juste, on aura l'occasion de le faire remarquer dans la dernière partie, de n'accorder le droit de vote qu'aux habitants de la région, nés dans le pays et dont un au moins de leurs parents était lui-même né dans le pays. Confirmée à nouveau le 30 décembre, cette résolution fut transmise par la ligue des électeurs au gouvernement danois pour qu'il en saisisse la conférence de la Paix. Même démarche a été faite par le Comité du Schleswig moyen dont le siège est à Fleusbourg et qui groupe les éléments danois de l'arrondissement de Tonder, ainsi que par celui de Ludeland, créé pour la délimitation de la frontière.

On peut donc bien dire avec M. Ch. Benoist que si le plébiscite était désiré, il était aussi préparé !

Tels sont les matériaux en face desquels se trouvait la Conférence de la Paix ? Qu'allait-elle en faire ? Plusieurs solutions étaient en présence ; d'abord l'état de choses existant avant 1864 : la restauration complète de la Monarchie danoise avec un statut spécial pour les populations allemandes du sud. Cette proposition fut vite écartée à la demande même du gouvernement danois, qui voulait par là éviter le retour d'ennuis et de complications nouvelles et certaines. On proposa encore de créer et cela sans plébiscite « une République des Pays-Bas allemands », avec le Hanovre, les duchés de l'Elbe, et les anciennes villes hanséatiques, le tout devant être mis sous le sceptre d'un prince allemand affranchi de la tutelle de la Prusse. Mais cette solution était contraire au principe, quoique conforme à l'intérêt de beaucoup. En effet, le droit des peuples à disposer d'eux mêmes est un principe qui s'applique aussi bien à l'Allemagne qu'aux autres pays. Du moment que l'on était décidé à respecter l'unité de l'Allemagne, cette solution étrange devait disparaître : en fait elle ne figure pas dans l'acte de Versailles qui paraît être revenu à des conceptions plus sages, empruntées à l'histoire et au système des zones allant jusqu'au Danemark, c'est-à-dire englobant tout le territoire véritablement danois.

Le traité de Versailles traite de cette question dans sa section XIII^e des articles 109 à 114. L'article 109 débute par une déclaration de principe ainsi conçue : « la frontière entre l'Allemagne et le Danemark sera fixée conformément aux aspirations des populations. Nous ne trouvons pas, quant à nous, cette rédaction blâmable, comme le fait remarquer M. Ch. Benoist ; si, comme il le dit, du sens grammatical de cette phrase il résulte que ce sont les populations elles-mêmes du Danemark et de l'Allemagne qui doivent être consultées, il n'y a là rien que de très juste, c'est un retour à la véritable théorie de l'annexion, comportant accord absolu entre le cédant, le cessionnaire et la partie cédée. Le reste de l'article décrit les limites de la zone soumise au plébiscite. Sur ce point, la Conférence a hésité entre plusieurs textes, et celui finalement adopté ne va pas sans por-

ter la marque de ces tâtonnements. Le texte initial remis le 7 mai, organisait le plébiscite dans trois zones, celui du 16 juin supprimait le plébiscite dans la troisième zone, mais en prévoyait l'évacuation par les autorités civiles et militaires pendant la durée du plébiscite, pour que le vote des deux premières zones fût par là mieux assuré. Entre le 16 et le 28 juin, toute mention d'évacuation a disparu du texte. L'Allemagne maintenue sans contestation si près de la deuxième zone, le vote risque d'être moins sincère. Et pourtant l'article 109 porte que les autorités allemandes (y compris les Oberpräsidenten, les Regierungspräsidenten) devront évacuer la zone fixée dans un délai de 10 jours. Or ce paragraphe ne trouve pas son application avec le système des deux zones, de ce fait que dans la première et dans la deuxième, il n'y a ni Oberpräsidenten, ni Regierungspräsidenten. En effet, ces hauts fonctionnaires ont leur siège à Sleswig dans la troisième zone où ils peuvent, restant en fonctions, influencer toute la zone de plébiscite, surtout s'ils y conservent en dernier ressort la connaissance des affaires jugées sur place par des tribunaux locaux créés par les commissaires chargés de l'exécution du plébiscite. Ces modifications de la dernière heure semblent dues à l'attitude du gouvernement danois qui, sous l'impulsion d'un ministère germanophile, désirait avant tout ne pas déplaire à l'Allemagne, tout en donnant une certaine satisfaction aux populations... Quant aux alliés, ils ont incliné à suivre les propositions du Danemark, pour éviter de se trouver dans une situation juridiquement absurde. Le Danemark en effet n'étant pas partie contractante, qu'auraient fait les alliés si cet Etat avait refusé de recevoir les territoires ou une partie des territoires à lui attribués. Il eût fallu les rétrocéder à l'Allemagne, autant valait donc s'assurer l'adhésion tacite du Danemark, pour éviter les difficultés. Ces concessions faites ont eu le résultat qu'il fallait en attendre; elles ont même été désavouées au sein de la monarchie Danoise. En effet, les autorités allemandes ont prouvé, ici comme ailleurs, ce qu'elles étaient capables de faire en matière d'intimidation. Par des emprisonnements de personnes influen-

tes et par des promenades militaires, l'Allemagne a su faire impression, au point que la frontière risque fort de ne pas être fixée « conformément aux aspirations des populations ». Celles-ci, craignant des mesures de représailles, n'ont pas osé faire connaître leur véritable sentiment, ce qui est contraire à l'esprit, sinon au texte, de l'article 109 § 1.

Le tracé de la frontière de la première zone est celui indiqué dans la résolution d'Aabeuraa. Quant à la seconde, elle part de la mer Baltique à environ treize kilomètres du Nord-Est de Fleusbourg et se dirige vers le sud-ouest en englobant Munkbrarup, puis vers l'ouest en passant au nord de Vanderup, rejoint la rivière Soholm et aboutit enfin à la mer du Nord, en passant au sud des Iles For et Amrom. Dans la première le vote se fera en bloc, dans la seconde il aura lieu par commune. Les contre-propositions présentées par l'Allemagne se résument ainsi : voté par commune dans une unique zone, englobant toutes les communes qui en un territoire non morcelé ont plus de 50 % d'habitants parlant le danois. Le vote aurait lieu le même jour sous la direction d'une haute commission présidée par un neutre, mais avec le concours de l'organisation et des fonctionnaires allemands. Il a été expliqué en guise de réponse par les puissances alliées et associées, que le plébiscite prévu n'était autre que celui différé depuis 1866. A la requête du gouvernement danois des dispositions ont été arrêtées pour faire évacuer le territoire jusqu'à l'Eider et la Schlev, par les troupes allemandes et les hauts fonctionnaires prussiens, et aussi pour confier l'administration temporaire de ce territoire et l'organisation du plébiscite à une Commission internationale impartiale représentant la Norvège, la Suède ainsi que les puissances alliées et associées. A la suite d'une demande présentée par le gouvernement danois, il a été décidé de fixer les limites du territoire soumis au plébiscite, conformément à cette demande. Se fondant sur le plébiscite auquel il aura été ainsi procédé, la Commission internationale proposera un tracé bien net des frontières entre l'Allemagne et le Danemark, tracé qui sera arrêté en tenant compte des conditions géographiques et économiques... « Quant aux conditions requises

pour voter, il suffit d'avoir 20 ans à la mise en vigueur du traité, et d'être né dans la zone à consulter, ou bien d'y être domicilié depuis une date antérieure au 1^{er} janvier 1900 — clause défectueuse en partie contrebalancée par la suivante issue du mémoire de 1866 — « ou en avoir été expulsé par les autorités allemandes sans y avoir gardé de domicile ». Cette disposition eût été bien meilleure si elle avait facilité le vote des émigrés volontaires, encore assez nombreux, en leur permettant de voter par correspondance sans avoir à se transporter dans leurs lieux d'origine. Pour ce qui est des jeunes gens sous les drapeaux, le traité négligeant de suivre le précédent adopté pour la Savoie en 1860, a porté qu'ils seraient mis à même de se rendre dans leurs lieux d'origine pour y participer au vote. Avec la mauvaise foi de l'Allemagne, n'eût-il pas mieux valu les faire consulter sur place par des commissaires de l'entente ? La solution est discutable.

Question plus intéressante est celle de la situation juridique de ces deux zones à consulter, entre la mise en vigueur du traité et l'époque du plébiscite. Par l'article 110 § 3 l'Allemagne déclare « renoncer définitivement, en faveur des principales puissances alliées et associées, à tous ses droits de souveraineté sur les territoires du Schleswig situés au nord de la ligne frontière, fixée comme il est dit ci-dessus — or, la frontière, dit l'article 109, sera fixée conformément aux aspirations de la population ». De cette confrontation de texte, il résulte bien, semble-t-il, que ces territoires dussent rester sous la souveraineté de l'Allemagne, la situation et les pouvoirs de la Commission internationale étant assimilés aux pouvoirs de fait d'un belligérant, qui occupe une partie de l'Etat adverse, mais pouvoirs plus étendus qu'en droit commun, en ce que le président de la Commission internationale assure la protection des ressortants à l'étranger, et en ce que ces derniers ne peuvent pas prendre part aux élections du Reich, contrairement à ce qui a eu lieu pour l'Alsace en 1871 ¹. Donc, au cas où le

1. Décision de la Conférence des Ambassadeurs du 20 mars 1920.

vote serait en faveur de l'Allemagne, celle-ci reprendrait de plein droit l'exercice de tous ses pouvoirs sans qu'il fût besoin de la rédaction d'un nouvel instrument diplomatique. De même, cas improbable après les précautions prises, si le Danemark eût refusé de recevoir la zone optant en sa faveur, celle-ci serait revenue de plein droit à l'Allemagne, les principales puissances alliées et associées n'ayant pas ici acquis de droit, mais simplement un pouvoir de contrôle sur une opération faite entre l'Allemagne et le Danemark. Il est faux, semble-t-il, de parler ici, comme l'a fait la presse, de fidei-commissaire. Les alliés n'étaient pas les maîtres de droit de cette région, aussi après le vote de la deuxième zone, les juristes se sont-ils élevés avec force contre l'idée anglaise de faire de cette deuxième zone une zone internationale en vue de se protéger contre le canal de Kiel — ou même d'en faire un protectorat britannique; toutes ces solutions n'ayant pas été stipulées au traité, il aurait fallu un nouvel instrument diplomatique pour leur donner force obligatoire. Autre remarque à faire; quoique l'article 109 énonçât un principe des plus larges, il n'était dit nulle part que le Schleswig du nord pût déclarer se constituer en Etat indépendant; les votes dans ce sens ont été tenus pour nuls. Il a été en effet procédé au plébiscite dans la première zone le 10 février, trois semaines après que la dite zone eut été occupée par des forces franco-anglaises, d'ailleurs minimes, et que les administrations civiles et militaires allemandes se fussent retirées. Le vote y a eu lieu par commune, au scrutin secret; les votes totalisés ont donné les résultats suivants :

Nombre total d'inscrits	111.191	
Nombre total de votants	101.642	soit 91,9 % des inscrits.
Pour le Danemark	75.431	soit 74,2 % —
Pour l'Allemagne	25.329	soit 24,9 %
Bulletins nuls	882	soit 0,9 %

Les véritables sentiments de la population s'étaient donc fait jour, malgré toutes les machinations entreprises par l'Allemagne pour faire échouer ce plébiscite. Les fonctionnaires

avaient bien été remplacés, ou du moins évacués, mais le maintien des maîtres d'école allemands a soulevé à juste titre d'unanimes protestations, dans les milieux patriotiques danois. De même le grand nombre d'électeurs « voyageurs » répandus à profusion sur toute la surface des deux zones. En effet, le gouvernement du Reich a payé le déplacement aux fonctionnaires et aux enfants de fonctionnaires nés au hasard de la carrière de leurs parents dans cette région, pour que tous aillent dans leur pays d'origine donner leur voix au Reich.

Cela a eu peu d'importance dans la première zone, où l'élément danois l'emportait à une forte majorité, il n'en a pas été de même dans la deuxième où les sentiments danois étaient déjà moins vivaces, au milieu d'un assez grand nombre de gens à la solde de l'Allemagne. L'insertion au traité de l'évacuation de la troisième zone eût peut-être encouragé les sentiments plutôt tièdes de la région. Ceci n'ayant pas été fait, les Allemands se sont sentis chez eux et ont usé trop librement de pression et d'intimidation contre les populations exposées à des représailles si elles s'engageaient dans le mouvement de rattachement au Danemark. Mais le résultat de la deuxième zone doit être attribué aussi pour beaucoup à l'attitude du ministère danois Zahle, qui n'avait demandé le plébiscite de la deuxième zone qu'à contre-cœur, et qui tout entier dévoué à l'Allemagne, ne tenait pas en somme à ce que cette région fit retour au Danemark. Ce que le parti germanophile danois souhaitait est arrivé le 14 mars. La majorité de la deuxième zone a été en faveur de l'Allemagne; sur 68.000 votants, environ 55.000 ont donné leur voix au Reich, 13.000 seulement au Danemark. Pour le gros centre de Fleusbourg, sur 35.000 électeurs, 26.689 ont voté pour l'Allemagne, 8.986 seulement pour le Danemark; mais il faut remarquer que parmi les votants de cette ville seule, il y avait plus de 8.000 fils ou filles de fonctionnaires civils ou militaires allemands, venus d'Allemagne pour voter, alors qu'en tenant compte des expulsés, des expatriés, etc., il n'est venu que 1.500 Danois, exactement 7.495 contre 1.358 dans la rubrique « non domiciliés », Il

semble que l'on eût pu attendre une minorité supérieure (28,2%), alors que le comité des électeurs comptait sur 35%. Dans la campagne, les votes ont été sensiblement les mêmes; le vote devait dans cette zone se totaliser par commune pour faciliter le tracé de la nouvelle frontière. Pour 114 communes, à peu près la totalité, 16.911 voix ont été à l'Allemagne, 3.134 au Danemark. Ici comme à Fleusbourg, dans plus d'une commune, le nombre des électeurs « voyageurs » dépassait de beaucoup celui des électeurs domiciliés. Il y a eu, du reste, sur certains points des attentats à la liberté du vote sur lesquels la Commission internationale a eu à statuer; celle-ci s'est prononcée définitivement en faveur de l'Allemagne. Devant les réclamations des patriotes danois, vu le résultat obtenu, le roi s'est décidé à renvoyer le ministère Zahle et à réclamer auprès de l'Entente, mais il était trop tard.

Su l'ensemble de ces opérations plébiscitaires aujourd'hui terminées, quel jugement porter ? A plus d'une reprise, la presse s'est élevée contre « l'injustice du Schleswig » disant que l'iniquité de 1864 n'était point réparée. Il semble qu'elle ait tort. Des esprits clairvoyants, tels que M. le professeur Verrier, dans un travail préparatoire sur la question du Schleswig, prévoient déjà que la deuxième zone resterait à l'Allemagne; en effet le temps ici a fait son œuvre; plus on s'approche du Sud, plus on rencontre d'éléments germaniques. La limite sud de la première zone tracée d'après la résolution d'Aabeuraa est en effet, au dire de ce savant professeur, « une frontière culturelle, une frontière sociale, une frontière nationale. » Au Nord de cette ligne, le servage n'a jamais existé, les paysans ont de très bonne heure possédé leurs terres et enfin le Danois a toujours été avant 1888 la langue de l'Eglise et de l'Ecole, au moins à la campagne, si bien que la population a toujours reçu du Danemark sa formation intellectuelle, la vie de l'esprit, la civilisation. Aussi est-ce cette ligne qui, à quelques exceptions près (pour tenir compte des communes où le vote a été favorable à la réunion), a été définitivement choisie comme tracé de la frontière germano-danoise. Il ne

faut pas en somme regretter la non-incorporation de la deuxième zone au Danemark, car la présence d'une minorité turbulente au sein de ce petit royaume n'aurait fait que causer des désagréments et préparer de nouveaux ennuis, tels que ceux qui ont occupé la diplomatie européenne depuis soixante ans. La minorité danoise de la deuxième zone n'aura d'ailleurs rien à craindre de la part de l'Allemagne, car un traité conclu entre le Reich et la monarchie danoise, sous les auspices de la Société des Nations, est à l'étude pour garantir les légitimes intérêts des deux partis en cause. Dans ces conditions, s'en tenant à la lettre du traité, les puissances alliées ont acquis la souveraineté sur la première zone et l'Allemagne a repris la deuxième sous la sienne propre. L'occupation des alliés a pris fin le 15 juin; la deuxième zone a de suite été réoccupée par son personnel allemand. Pour la première, les alliés devaient en assurer la retrocession au Danemark. C'est ce qu'ils ont fait par un traité transférant la souveraineté, signé à Paris le 6 juillet 1920. Tel est l'épilogue de ce long drame, où la France a joué le plus beau rôle, ainsi que le faisait remarquer l'ambassadeur de Danemark à Paris. « En ce moment solennel, où cinquante-six années d'injustice sont effacées, je suis chargé d'exprimer au nom du peuple et du gouvernement danois, la profonde reconnaissance qui anime tous les Danois vis-à-vis les puissances alliées et associées. La réunion du Schleswig est due avant tout aux principes de justice dont les puissances alliées et associées ont assuré le triomphe par d'immenses sacrifices. Du Danemark, et de toutes les terres lointaines où ils sont dispersés, les Danois cherchent en pensée la capitale de la France dans laquelle se posent aujourd'hui les fondements d'un avenir plus clair et plus heureux pour le peuple danois ».

LE PLÉBISCITE DANS LA RÉGION DE KLAGENFURT.

Si le traité de Versailles est resté dans toutes ses multiples dispositions, fidèle à la théorie du plébiscite et au droit d'auto-

détermination des populations à ethnicité sujette à caution, il s'en faut que le traité de Saint-Germain ait suivi la même ligne de conduite. On n'y rencontre qu'un seul cas de plébiscite et on remarquera que des régions, certainement allemandes quoique peu peuplées, ont été cédées à l'Italie, dans la région du Tyrol; cela sans raison, si ce n'est d'accorder à l'Italie une frontière naturelle, délimitée par un système orographique, situé en territoire de race allemande. Cet état de choses n'a pas été sans provoquer des protestations de la part des socialistes italiens, lors du débat à la Chambre italienne, sur le projet de ratification du traité de Saint-Germain. Ceux-ci réclament, non sans raison, qu'un plébiscite précède l'annexion. Il leur a été répondu par une fin de non recevoir, basée sur cet argument que des dispositions seront prises pour assurer à cette minorité l'exercice de tous les droits qu'elle peut être en mesure de réclamer. Il n'en reste pas moins que sur ce point, l'œuvre des traités a été imparfaite, puisqu'elle a créé, contrairement à l'équité, une nouvelle minorité qui risque avec le temps de compromettre la paix dans cette région.

C'est au sujet de la fixation définitive de la frontière entre l'Autriche et la Yougo-Slavie, en Carinthie, que le traité de Saint-Germain prévoit un plébiscite. Consultation populaire assez intéressante à étudier, vu la manière spéciale dont elle a été organisée — article 49 et 50 du traité. — La région à consulter est une bande de territoire, longue d'environ 100 kilomètres, large de 30, située sur les bords de la Drave, autour de la petite ville de Klagenfurth (21.600 habitants au recensement autrichien de 1910).

Le traité divise le territoire à consulter en deux zones différentes; l'une au nord des rivières Gurk, Glan et Glanfurt, avec la ville de Klagenfurth, l'autre au sud de ces rivières. Cette ligne de démarcation passe à un kilomètre de la ville allemande qu'elle sépare ainsi brusquement de la campagne slovène, ce qui est défectueux au point de vue économique, des rapports commerciaux fréquents existant entre les deux régions. L'ensemble du territoire plébiscitaire n'est pas évacué

par les autorités nationales pour être occupé par des troupes interalliées. La zone nord est occupée et administrée par des troupes autrichiennes conformément à la législation d'Autriche; la zone sud est occupée et administrée par des troupes yougo-slaves, selon la législation de leur pays. Cette solution semble vouloir préjuger des résultats du plébiscite, quoique à ces autorités administratives vienne se superposer une Commission interalliée chargée « de préparer le plébiscite et d'assurer l'administration impartiale de la région. » Elle ne dispose d'ailleurs d'aucune force armée, comment assurera-t-elle donc l'administration impartiale de la région! Il est probable que ce paragraphe du traité veut simplement dire que la Commission devra s'assurer dans chaque zone de l'application stricte de la législation, soit autrichienne, soit yougo-slave. En effet, sont membres de cette Commission, en dehors des représentants des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie, un délégué autrichien pour les délibérations visitant la deuxième zone, et un délégué yougo-slave pour celles ayant trait à la première zone. Il est expressément stipulé que les forces des deux Etats, réduites au minimum compatible avec le maintien de l'ordre, seront sous le contrôle de la Commission et que leur remplacement aura lieu dès constitution d'une police recrutée sur place.

Rentrent dans les attributions de la Commission, comme d'ailleurs dans celles des Commissions semblables instituées par le traité de Versailles, l'organisation du vote et des mesures nécessaires à en assurer le secret, la sincérité et la liberté, et aussi la fixation de la date du vote, qui devra avoir lieu dans la première zone, dans les trois mois qui suivront la mise en vigueur du traité. Le résultat du vote sera déterminé en bloc pour chaque zone, non pas par commune. Si le résultat du plébiscite dans la première zone est en faveur de l'Etat Yougo-Slave, dans les trois semaines qui suivront la proclamation du résultat, la deuxième zone sera consultée à son tour. Si au contraire, dans la première zone le vote est en faveur de l'Autriche, les deux zones feront de plein droit retour à l'Autriche.

Des termes du traité, nous pouvons conclure que juridiquement, jusqu'au jour de la proclamation des résultats du vote, la région de Klagenfürth est en totalité sous la souveraineté autrichienne. Une partie seulement étant occupée doit suivre le régime usité en droit international pour les territoires occupés, ce qui donne à penser, bien que la question paraisse obscure, que la législation slave à appliquer à la première zone ne doit pas s'étendre aux questions de droit privé et de nationalité, si l'on entend rester sur le terrain strict des principes. Le traité sur ce point est muet. Quant aux conditions requises pour prendre part au vote, elles sont plus sévères que celles rencontrées jusqu'à présent. En effet, pour être admis à voter, trois conditions sont nécessaires : avoir 20 ans le premier janvier 1919, avoir à la même date sa résidence habituelle dans la zone soumise au plébiscite, et de plus y être né, y avoir sa résidence habituelle, ou l'indigénat depuis une date antérieure au 1^{er} janvier 1912. Ces dispositions excluent les natifs de la région, domiciliés au dehors, et les étrangers implantés depuis peu de temps dans le pays.

Les traités signés avec la Hongrie et la Bulgarie ne prévoient aucun plébiscite.

LE STATUT DE SMYRNE ET LE TRAITÉ TURC.

Avec le traité turc tel qu'il a été signé à Sèvres, la question des nationalités se présente sous un jour différent. L'Empire Ottoman est certes constitué des races les plus disparates, mais les peuples qui le composent ne sont pas arrivés à un degré de civilisation tel qu'un plébiscite organisé puisse faire connaître avec succès le statut international que ces différents groupements désirent adopter. Force a donc été de s'en tenir aux limites ethniques, ou du moins supposées telles ; œuvre provisoire, en attendant que ces divers peuples soient à même de se donner un statut définitif.

Cependant, si le traité dans son article 64 (première rédaction) ne prévoit pas un véritable plébiscite, il admet par avance le droit pour les populations kurdes, habitant à l'est de l'Euphrate sur la frontière méridionale du futur état arménien, de s'adresser au Conseil de la Société des Nations, en démontrant qu'une majorité de la dite population désire être indépendante de la Turquie. Cela équivaut à un plébiscite adapté à la population qui doit y être soumise, et qui ne saurait intervenir avant qu'elle ne le réclame d'elle-même. Le Conseil de la Société aura à apprécier si cette population est capable de se gouverner elle-même. Sur le vu de sa résolution, la Turquie s'engage dès à présent à renoncer, le cas échéant, à tous droits et titres de souveraineté dans cette région.

Plus curieux encore est le régime dont le traité a doté la région de Smyrne. Lorsque vinrent en discussion les affaires turques, la Grèce revendiqua avec force la région cotière de Smyrne, comme étant peuplée d'éléments grecs. Mais sur ce point, le président Wilson a cru devoir faire des objections, en raison de l'importance de l'élément musulman, depuis surtout que la guerre a obligé de nombreux Grecs à quitter le pays. C'est pour répondre à ce désir justifié du Président des États-Unis que le Conseil Suprême des alliés a décidé de ne pas attribuer immédiatement et définitivement l'enclave de Smyrne à la Grèce. Il a d'abord été décidé qu'un plébiscite précéderait l'annexion; puis ce plébiscite a été reculé de cinq ans, et en attendant, un régime fort curieux a été institué; mais ce régime est aussi très défectueux, car il règle par les mêmes dispositions, à la fois la constitution intérieure du territoire de Smyrne et son statut international.

Pendant ces cinq années, pourrait-on dire, la Turquie ne garde que la nu-propriété de la souveraineté, l'usufruit en étant confié à la Grèce. L'article 72 stipule en outre, que les autorités grecques devront, pour administrer le pays, s'adjoindre un parlement local, assurant la représentation proportionnelle des minorités et élu d'après un système électoral homologué par le Conseil de la Société des Nations, statuant à

la majorité. Le rôle de ce parlement est double ; il participera à l'administration du pays pendant cinq ans, de plus à l'expiration de ce délai, il pourra aux termes de l'article 83, réclamer, par un vote émis à la majorité que le Conseil de la Société des Nations incorpore définitivement le territoire et la ville de Smyrne au royaume de Grèce. C'est alors seulement, que le Conseil de la Société des Nations pourra, s'il le juge nécessaire, prescrire un plébiscite dans des conditions qui sont encore à déterminer. Tout ceci est fort ambigu. Ce Parlement local, à qui l'on concède le droit de réclamer l'union au royaume de Grèce, pourra-t-il, sans aller contre les dispositions du traité, réclamer le maintien de la souveraineté turque, ou l'indépendance absolue sous le contrôle de la Société des Nations, en dehors de la tutelle grecque ? Cela paraît douteux. D'autre part, si le Parlement local ne se prononce pas, la Société des Nations, encore qu'elle existe à cette époque, pourra-t-elle prescrire un plébiscite d'elle-même sans qu'elle ait été saisie d'une demande formelle ? On a tenu, semble-t-il, à ce que tout ceci reste dans le vague, espérant qu'avec le temps une solution transactionnelle interviendra une fois que les susceptibilités nationales seront moins excitées. Il n'en reste pas moins que toutes ces dispositions ne laissent pas d'être défectueuses et qu'elles peuvent être fort lourdes de conséquences, en particulier au point de vue de la nationalité.

On a enfin profité de la signature du traité turc pour régler aussi par une convention gréco-italienne, en date du même jour, la question du Dodécannèse, qui risquait de provoquer un conflit entre la Grèce et l'Italie ; la Grèce se voit attribuer l'ensemble des îles formant le Dodécannèse. Quant à la souveraineté sur Rhodes et les îles qui en dépendent, elle ne sera transférée au royaume de Grèce, qu'au cas où l'Angleterre céderait Chypre à la Grèce, et en vertu d'un plébiscite organisé par la dite convention lequel aura lieu dans quinze ans.

Le Plébiscite et les régions contestées ou à sort mal défini dans les Traités de 1919-1920

Dans son rapport au Sénat sur le projet de loi portant ratification du traité de Versailles, M. Léon Bourgeois qualifiait ainsi l'œuvre entreprise : « Le principal objet du traité a été, disait-il, d'assurer le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. Des zones de servitude, des foyers de revendications et de révoltes existaient dans l'Europe; le traité a entrepris de les faire disparaître. » Hélas, le but visé n'a pas été entièrement atteint, et plus d'un groupe ethnique attend encore la réalisation de ses aspirations nationales. Parmi eux, plusieurs ont eu recours à des votes plus ou moins librement émis, mais que les grandes puissances n'ont pas encore cru devoir sanctionner, ces consultations populaires ne sont pas sans fournir d'utiles renseignements en vue de l'étude théorique du plébiscite.

LA QUESTION DE LA SILÉSIE DE TESCHEN.

L'ancienne province autrichienne, dite Silésie de Teschen, était revendiquée à la fois par la Pologne et la Tchéco-Slovaquie.

La convention du 5 novembre 1918, intervenue au lendemain de la disparition de la double monarchie, statua provisoirement sur la délimitation des deux zones polonaise et tchèque, et assura le maintien de l'ordre dans la région. Mais devant la situation embarrassée de la Pologne, peu après la signature du pacte, les Tchèques réclamaient avec plus de force une part plus grande de la Silésie de Teschen. N'obtenant rien, le 23 janvier 1919, à la veille des élections pour la Diète constituante polonaise qui allaient avoir l'allure d'un véritable plébiscite, les troupes tchéques envahirent le pays, sur un soi-disant man-

dat de l'Entente. Des officiers alliés ayant fait sur l'ordre de leur gouvernement une enquête sur place il a été reconnu que personne n'avait au nom de l'Entente autorisé les Tchèques à violer l'accord du 5 novembre. En fait, le pays était depuis longtemps une zone fort troublée par les passions politiques et nationales, et les Tchèques en avaient profité pour essayer de forcer la main à la Pologne, et par derrière elle, à l'Entente. Il n'en restait pas moins que la question était ouverte; un grave conflit pouvait en résulter; il fallait au plus tôt lui donner une solution équitable. C'est à quoi s'employa de suite la Conférence de la Paix, alors réunie à Paris. Elle décida d'abord de mettre fin à l'état d'anarchie où se trouvait le pays, en le soumettant à une occupation interalliée, sous la direction d'une Commission de hauts fonctionnaires de l'Entente, laquelle entra en fonctions le 13 février 1919. Puis, désirant arriver à une solution définitive le plus rapidement possible, la Conférence essaya de procéder à une entente amiable par des conversations directes entre la Pologne et la Bohême. C'est dans ce but, que s'ouvrirent sous les auspices de l'Entente des négociations directes à Cracovie. Les négociations furent stériles, les partis en cause n'étant pas d'accord pour procéder à un plébiscite. Dans ces conditions, il restait à la Conférence à faire acte d'autorité, et à décider elle-même du sort de Teschen. Sa décision ne pouvait être que l'énoncé d'un principe. Elle prescrivit en effet à la Commission interalliée de faire procéder à un plébiscite dans la région, pour être enfin fixée avec certitude sur les vœux de ses habitants. A l'époque où elle fut rendue, la décision des puissances fut en fait acceptée par les deux Etats en litige; mais peu après, des plaintes contre ce mode de procéder ne tardèrent pas à s'élever. C'est qu'en effet les deux partis en cause se livrèrent à une propagande effrénée afin d'amener une solution en leur faveur. Il en résulta que le plébiscite, au lieu de calmer les esprits et de ramener le bon ordre, fut une nouvelle cause de troubles, malgré tous les efforts de la Commission interalliée. Des grèves et des émeutes s'ensuivirent, que les forces de l'Entente, trop peu nombreuses,

étaient souvent incapables de réprimer. La production du charbon diminuait de ce fait chaque jour, risquant de priver du précieux combustible toute une partie de l'Europe centrale, tributaire de Teschen, si cette situation se prolongeait. Le plébiscite fut une première fois fixé au 13 mai 1920, puis reporté au 12 juillet, devant l'état de troubles persistants. Malgré ce nouveau délai, l'ordre ne se rétablissait pas dans la région; les Polonais désavouèrent le plébiscite, celui-ci ne devant pas être entouré de toutes les garanties nécessaires. Cela prouve une fois de plus que l'on ne saurait procéder à une consultation populaire dans une zone où règnent la terreur et l'anarchie. De leur côté, les Tchèques, comprenant enfin que le plébiscite ne saurait leur faire obtenir toute la zone convoitée, commencèrent à se désintéresser du vote et à chercher ailleurs la solution du problème, d'autant plus que la Conférence de la Paix se rendait compte, vu les sentiments bien des fois exprimés de la région, que la solution du plébiscite la mettait en présence des mêmes difficultés, qu'elle devrait résoudre en usant de son autorité. C'est alors que la Conférence des ambassadeurs prit l'initiative de proposer un arbitrage, l'arbitre choisi devant être une haute autorité morale d'Europe. Mais le Conseil des Ambassadeurs, voyant que ce projet ne pouvait aboutir, décida de recourir à l'arbitrage des populations elles-mêmes, c'est-à-dire au plébiscite, tel qu'il avait été prévu par l'accord signé à Paris le 2 février 1919.

C'était retomber dans les mêmes difficultés. Bien plus, l'anarchie au lieu de se calmer croissait à Teschen, à tel point qu'un grand nombre de municipalités de la partie soumise à l'administration polonaise se refusant à établir les listes en vue du plébiscite, la Commission internationale fut obligée d'envoyer dans chacune de ces communes une Commission volante, chargée d'établir les listes sous la protection des soldats de l'Entente. Toute opposition à cette mesure devait être punie de la perte du droit de participer au plébiscite. Devant cette obstruction systématique venant de toutes parts, le plébiscite risquait fort de ne pas se faire dans le calme nécessaire, la

question ethnique et économique se doublant d'une lutte de classes. Même se fût-il fait, la puissance lésée risquait fort de ne pas reconnaître le résultat du vote, c'était donc aller contre le sens même de l'idée de plébiscite, qui est une idée de justice et de paix. Aussi, las d'une situation qui durait depuis si longtemps, les deux gouvernements ont-ils confié le règlement de cette si litigieuse affaire à l'équité des puissances alliées, s'engageant à se conformer loyalement à leurs décisions, celles-ci devant donner mieux que le plébiscite satisfaction à tous les partis. Après une nouvelle audition des intéressés, le Conseil des Ambassadeurs a rendu sa décision pour l'ensemble des trois régions contestées; celle-ci semble avoir été bonne, car l'occupation des deux zones par leur souverain définitif, ainsi que le retrait des troupes alliées se sont faits sans difficultés.

LA QUESTION DU WORARLBERG.

Un fait remarquable a suivi la victoire des alliés et la conférence de la paix. Tous les peuples, même les plus petits, se sont créés un « impérialisme ». En Suisse, pays classique de la paix, il s'est constitué un parti pour réclamer le rattachement du Worarlberg à la Suisse, après un certain mouvement séparatiste qui s'était fait jour dans cette région. Ainsi après les différents cas de plébiscite envisagés dans les traités et à effectuer avec une annexion, nous trouvons ici le plébiscite de sécession venant, sans accord préalable, modifier les limites fixées par les traités, sur le seul fait du désir des habitants. Le plébiscite de sécession n'a jamais été admis par la doctrine, comme constituant un élément de troubles et de désordres fatal pour la paix des peuples: Dans le cas présent, les aspirations du Worarlberg n'ont pas été satisfaites par le traité de Saint-Germain. Nous allons voir ce qu'il faut en penser.

Le plébiscite de sécession, certes, ne doit pas être reconnu par le droit international pour ce qui est d'un Etat unitaire; mais dans le cas qui nous occupe, l'Etat Austro-Hongrois n'exis-

tant plus, il eût semblé plus conforme aux principes de permettre au Worarlberg, comme on l'a fait pour d'autres régions de la double monarchie, de disposer librement de son sort et de se rattacher à la partie de son choix, surtout lorsque entre les deux États existent encore des liens historiques assez fort pour les rattacher l'un à l'autre.

Or contrairement à ce que l'on croit généralement, la Suisse et le Worarlberg ne sont pas sans avoir une commune histoire. Le plus ancien souvenir commun aux deux pays, est le prieuré de Saint-Gérolde, fondé au ^x^e siècle par l'abbaye de Einsiedlen, et qui lui appartient encore. Dans le courant du ^{xiii}^e siècle, l'évêque de Sion ayant envoyé des contingents à son allié, l'évêque de Coire, ses soldats se transformèrent en colons et occupèrent une série de vallées, tant dans les Grisons que dans le Worarlberg. On retrouve aujourd'hui encore leurs traces, aussi bien dans la région de Davos que dans celle du Worarlberg. Partout ces Colonies presque intactes conservent leur caractère propre, leur dialecte, leurs mœurs, le souvenir de leur origine et jusqu'au culte de leurs saints.

À l'époque féodale, la Suisse Orientale et le Worarlberg furent sous la domination des mêmes suzerains. En 1260 eut lieu la première séparation entre les deux pays, le Rhin, frontière actuelle, étant choisi comme limite entre les deux branches de la maison de Montfort.

Nous ne ferons pas ici l'histoire des luttes qui s'ensuivirent et venant aux faits qui nous occupent, nous constatons que dès le 3 novembre 1918, le Worarlberg proclamait son indépendance. Le 11 mai 1919, par 45.566 voix, contre 11.029, il manifestait nettement sa volonté de se rattacher à la Suisse. Le 14 juin de la même année, le Worarlberg introduisait à Vienne une double requête. Il réclamait le droit de disposer librement de son sort et de communiquer officiellement à la Conférence de la Paix les vœux de sa population. Ne recevant aucune réponse de Vienne, les Worarlbergeois ont résolu d'informer directement l'Entente par l'organe de leur délégué à la conférence de la Paix, lequel y était venu sur la demande

du gouvernement de l'Autriche. Mais celui-ci s'étant vu interdire le droit d'exposer les revendications de ses commettants, les délégués Worarlbergeois ont tenté de négocier directement le 17 août avec le Président de la Conférence de la Paix. Leur demande ne reçut pas satisfaction. Le traité de Saint-Germain a compris Le Worarlberg dans les limites de la nouvelle République d'Autriche.

Si des considérations de fait ont pu amener l'Entente à agir ainsi, en droit s'en suit-il que la Conférence ait eu raison ? Sur ce point, il ne semble pas qu'elle ait respecté les principes qui ont guidé l'ensemble de ses travaux. Ici, conformément au principe le plébiscite aurait dû être admis. On ne se trouvait plus en présence d'un Etat unitaire, on avait à faire à un Etat en quelque sorte en liquidation, et il eût été préférable de la poursuivre le plus exactement possible, selon le vœu des habitants, et de reconnaître, en le sanctionnant, le résultat obtenu. Si l'Entente ne trouvait pas que la consultation populaire fût assez sérieusement faite, aucun bulletin de vote n'ayant été imprimé et chaque citoyen ayant pu voter non seulement pour lui, mais par procuration pour ses amis, elle n'avait qu'à prescrire une nouvelle consultation qui serait faite par elle même. Le pays était calme et aucun trouble n'était à craindre. Si l'Entente n'a pas agi ainsi, c'est probablement pour donner satisfaction à la nouvelle République Autrichienne à qui le traité refusait le droit de s'unir librement à l'Allemagne dans le cas où elle viendrait à le désirer. Pourtant les principes des alliés, autant que leur intérêt, les poussaient à adopter la solution contraire pour ce qui est du Worarlberg. En demandant à se séparer de l'Autriche allemande, les Worarlbergeois font usage du droit qui leur a été donné par les alliés eux-mêmes, lorsqu'ils ont prétendu détruire la monarchie séculière des Habsbourg. Ils appliquent le principe au nom duquel les Alliés ont conduit la guerre; ils font usage de ce droit de libre disposition que le président Wilson a placé à la base de l'Europe nouvelle.

On a objecté, les représentants de l'Autriche en tête, que les

Worarlbergeois ne sont pas une nation, mais seulement une partie de nation, qu'ils parlent allemand, et que comme tels, ils ne sauraient se séparer d'autres Autrichiens de langue et de race allemande. Que devient donc alors le principe du libre choix de la nationalité ? Ce serait là, substituer à un principe moral fondé sur la liberté, un principe des nationalités tel qu'il est conçu et proclamé par la science et la doctrine allemandes. Si donc le principe ne fait aucun doute, y aurait-il eu par hasard quelques nécessités supérieures qui aient ici exigé sa mise de côté ? Il ne semble pas y en avoir. Cette région assez insignifiante par elle-même ne présentait pas un intérêt économique considérable à l'instar de telle autre région contestée d'Europe. Ce pays n'était pas non plus d'une nécessité absolue pour l'existence de l'Autriche.

Maintenant est-il vrai, comme on l'a prétendu, que le peuple du Worarlberg désirait se séparer de l'Autriche uniquement pour avoir à éviter de porter le poids d'une funeste guerre ? Si ce n'est que cela, la question aurait pu être tournée bien facilement de la manière suivante. Un plébiscite aurait pu être prévu par le traité de Saint-Germain, avec cette stipulation, que dans tous les cas, la région aurait à supporter sa part proportionnelle dans les charges financières résultant de la guerre et des dispositions relatives aux réparations prévues au traité de paix. On a pu lire sur les murs de Bregéuz : « Pourquoi le Worarlbergeois raisonnable voterait-il oui ? La simple raison nous dit que l'Allemagne est pauvre parce qu'elle doit payer une guerre perdue et qu'elle est à haïr du monde entier... La guerre ayant été menée pour le commerce de l'Allemagne, ce commerce va être maintenant anéanti. En Suisse au contraire, le marché mondial nous est ouvert, nous restons au bénéfice de nos traités de commerce ». L'intérêt paraît donc avoir été pour une forte part dans les décisions prises par les habitants du Worarlberg, mais il ne faut pas oublier que dans leur requête, ils faisaient montre de sentiments plus élevés, affirmant que la Suisse était leur véritable pays d'élection. Il semble donc que la solution choisie par l'Entente, tout en restant contraire

aux principes et inexplicable en elle-même, puisse se justifier en quelque manière. Quelle attitude auraient pris en effet les 140.000 habitants allemands du Worarlberg, si la guerre s'était terminée au profit de l'Allemagne? Il y a bien peu de chances, je crois, qu'il se fussent déclarés en faveur de leur rattachement à l'Allemagne. Cependant, fait significatif, la ville de Constance, qui est plus étroitement liée à la Suisse que celle de Bregeuz, n'a pas, devant la défaite de la patrie allemande, montré le moindre désir de se séparer de la patrie éprouvée pour devenir Suisse.

Devant une situation aussi peu éclaircie et si sujette à discussion, la Suisse tout en reconnaissant par la voix de ses représentants « comme une chose naturelle, que le droit de libre disposition soit accordé au Worarlberg n'a pas cru devoir prendre parti vis-à-vis ce problème de droit international; elle s'est bornée à rester avec prudence, politiquement neutre vis-à-vis de celui-ci. Sans se désintéresser de cette question, elle s'en est remise aux puissances de l'Entente, ne voulant en rien peser sur leur décision.

Quant à l'Autriche allemande, sa position dans la question a été beaucoup plus tortueuse. Jusqu'à la signature du traité de Saint-Germain, elle n'a pas cessé de réclamer l'application du plébiscite, avec raison peut-être, à certains territoires du Tyrol du sud attribués à l'Italie, et à certains districts affectés à la Bohême, alors qu'elle refusait l'application de ce même principe aux montagnards du Worarlberg. Mais ce n'est pas une politique loyale, ni un procédé conforme au droit, que de se prévaloir d'un principe quand il vous procure des avantages, et de le rejeter lorsqu'il nuit à vos propres intérêts.

L'AFFAIRE DE FIUME.

C'est encore à la désagrégation de la monarchie des Habsbourg, que nous devons la question de Fiume, une des plus considérables que la Conférence de la Paix ait eu à résoudre.

Après la disparition de l'Autriche-Hongrie, tous les Fiumains compromis par le concours qu'ils avaient donné au précédent gouvernement hongrois, redoutaient un gouvernement slave; ils se joignirent aux véritables Italiens de Fiume et au parti impérialiste d'Italie, pour réclamer en faveur de « Fiume italienne ». Ce sont eux qui ont illégalement occupé le pouvoir. Après l'armistice du 3 novembre 1918 la ville était placée sous l'administration du Conseil national Yougo-Slave, né du mouvement révolutionnaire de la population. Il en fut ainsi jusqu'au 17 novembre, où en violation des conventions militaires interalliées, l'armée italienne occupa Fiume. C'est sous cette occupation, et sans mandat aucun, qu'est né et se développa « le Conseil National Italien ». C'est sur ce conseil que retombe la responsabilité des incidents de juillet 1919; alors que des sanctions allaient être prises, s'est produite le 12 septembre 1919 l'intervention de Gabrielle d'Annunzio, modifiant tout à fait le problème et le faisant sortir des limites du droit.

Désirant donner à son acte illégal au moins une apparence de légalité, il a, dès le 26 octobre, fait procéder à l'élection d'un nouveau conseil national, élection qui devait être un véritable plébiscite, car la liste de l'Union Nationale qui a été victorieuse par 6.999 voix sur 10.331 électeurs inscrits, — 7.155 seulement ayant pris part au vote — était acceptée et reconnue par tous les partis fiumains, comme une manifestation de la ville en faveur de son annexion à l'Italie. Que penser en droit de cette élection ? Il est impossible d'y reconnaître un véritable plébiscite, car non seulement il n'a pas été entouré de toutes les garanties nécessaires, mais de plus il n'a pas exprimé les sentiments de la population, car il a été fait d'après les règles fixées par le statut civique pour les élections municipales, ce qui a exclu nombre de véritables citoyens de la ville. Ces élections n'auraient pu avoir un véritable caractère de plébiscite, que si on y avait admis tous les anciens ressortissants austro-hongrois, domiciliés dans la ville à une époque déterminée, par exemple le 1^{er} juillet 1914. Or, sous le régime

municipal en vigueur, sous les Habsbourg, n'étaient électeurs municipaux que les individus à qui le Conseil municipal avait conféré le droit de cité, droit qui n'était pas accordé à tous. Pareille anomalie médiévale ne peut subsister si l'on veut tirer de cette élection une conclusion sur les volontés de la population. Si le peuple doit être appelé à user de son droit de disposer de lui-même, il faut que ce soit le peuple tout entier. Dans ces conditions, un nouveau plébiscite fait sous le contrôle de l'Entente avec les garanties nécessaires, liquiderait la situation, mais on ne peut pas agir ainsi, car des intérêts économiques énergiquement défendus par le président Wilson, ici plus qu'ailleurs compliquent la question.

Même si on ne regarde les élections du 26 octobre 1919, que comme la base d'une administration provisoire, sans préjuger des sentiments définitifs de la population et y voir un plébiscite, on ne peut leur trouver un caractère légal, car elles ont été faites dans un territoire en état de siège, sous la pression et les menaces des troupes du dictateur-poète. Point n'est besoin de démontrer le manque de liberté du régime; presse et propagande étaient interdites sous peine des sanctions les plus rigoureuses. Le droit de cité a été donné arbitrairement aux personnes sur lesquelles on pouvait compter, alors que le même droit était refusé aux tièdes et aux partisans de l'opposition. C'est, semble-t-il, la réédition des procédés, par lesquels Garibaldi assura le triomphe de sa cause. Aujourd'hui, ils ne sont plus de nature à faire impression, l'Europe se trouvant en présence d'un droit public plus ferme. Aussi, malgré les demandes réitérées de certains gouvernants italiens, ne s'est-elle pas laissée impressionner par cette vaste mise en scène politico-juridique.

Le temps a fait son œuvre, les esprits se sont calmés et par l'accord dûment conclu entre les intéressés, Fiume est devenu un état libre, en bien des points semblables au vieux *corpus separatum* de jadis.

LA FORMATION TERRITORIALE DE LA ROUMANIE, ET SES
NOUVELLES ACQUISITIONS DE TERRITOIRES EN AUTRICHE
ET EN RUSSIE.

C'est à deux mouvements populaires, à cinquante ans d'intervalle, que la Roumanie doit d'avoir enfin réalisé ses aspirations nationales. La première union des Roumains s'est faite malgré l'Europe, et on peut le dire « de la volonté commune ». Or il est intéressant de rapprocher ce cas de celui du plébiscite moderne et de considérer la situation de la Roumanie, à cette époque où l'on parlait tant déjà du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La théorie libérale de Napoléon III ne s'est pas arrêtée aux frontières, elle a eu ses échos jusqu'en Roumanie en 1857. Il y a eu alors dans ce pays, peut-être pas dans la forme, mais certainement dans le fond même des choses, un véritable plébiscite international. Le 4 octobre (22 septembre 1857), le divan moldave émettait le vœu suivant à l'unanimité moins deux voix « l'Union des principautés danubiennes en un seul Etat sous le nom de la Roumanie ». Le 11 octobre (30 septembre), le même vœu était adopté à l'unanimité par le divan valaque. A la suite de quoi avait lieu la double élection du prince Couza. Dans tous ces actes, il y a bien un semblant de plébiscite, car la volonté populaire modifiait, et mieux encore, allait à l'encontre d'un texte formel réglant la situation internationale des provinces valaques, à savoir, l'acte des 7/19 août 1858, quoique déjà ce texte sous la pression des événements, eût dû être modifié pour la nomination du prince Couza. Mais ce dernier ne trouvait pas son œuvre achevée. Il désirait une modification plus durable, il voulait que l'union consacrée en sa personne durât toujours. Dans ce but, il dissout la Chambre, et convoque le corps électoral d'après une nouvelle loi, tout en donnant connaissance de son nouveau statut. Son projet réunit le 24 mai 1864, 713.000 voix contre 57.000. A première vue, il semble n'y avoir là qu'un acte de

souveraineté intérieure, sanctionné par un référendum populaire. En fait, il y a plus. Il y a là l'essence d'un plébiscite international, car à nouveau par ce vote, les deux principautés modifiaient leur statut international, allant ainsi à l'encontre des traités par lesquels l'Europe l'avait réglé.

Cinquante-six ans seulement après ces faits, la Roumanie a pu enfin parachever son unité nationale, grâce à l'unanime volonté de ses habitants, quoique en droit l'Europe n'ait pas encore sanctionné par des accords diplomatiques cette situation de fait.

Après la Révolution de 1917 et la chute du régime czariste, les Moldaves conçurent de légitimes espérances. Elles se précisèrent encore, lorsque l'Ukraine eut proclamé son indépendance. En effet, le 3 novembre 1917, la province était déclarée autonome par l'assemblée des soldats moldaves, soutenue en cela par les souhaits unanimes de toutes les classes de la population : « A six heures du soir, le président de l'assemblée ayant posé la question de l'économie de la Bessarabie, l'assemblée à l'unanimité, sous les plis du drapeau roumain, a proclamé l'autonomie de la Bessarabie avec tous les droits politiques et les coutumes locales. » La résolution du Congrès votée à l'unanimité s'exprimait ainsi : « Considérant la propre culture du peuple roumain, ainsi que son passé historique, partant du principe de la Révolution en vertu duquel chaque peuple a le droit de décider librement lui-même de son sort, dans le désir d'unir toute la nation roumaine, de lui assurer tous ses droits souverainement nationaux, ainsi que de veiller à son progrès économique et intellectuel, le Congrès a décidé et déclaré l'autonomie territoriale et politique de la Bessarabie. »

Le premier acte du nouveau gouvernement fut d'organiser en Bessarabie une représentation nationale élue au suffrage universel, et comprenant des représentants de toutes les nationalités habitant la région. Dans cette assemblée, 70 % des sièges étaient réservés aux Moldaves, 30 % aux autres nationalités. Or, c'est précisément cette assemblée ainsi constituée, qui après avoir proclamé l'indépendance du pays, le

6 février 1918, et le 9 août de la même année, proclamé à l'unanimité moins 3 voix, l'union à la Roumanie par la résolution suivante : « Au nom du peuple Bessarabien, le Conseil national déclare : la République démocratique Moldave (Bessarabie), dans ses limites d'entre le Pruth, le Deniester, le Danube, la mer Noire et les anciennes frontières avec l'Autriche, arrachée par la Russie, il y a cent ans, au corps de la Vieille Moldavie, en raison du droit historique et du droit national, sur la base du principe que les peuples seuls doivent décider de leur sort, s'unit dorénavant, et pour toujours à sa mère Patrie la Roumanie... » Suivent les conditions de l'union et entre autres celle-ci : le respect des droits des minorités en Bessarabie.

Ce vote est significatif ; il équivaut en droit à un plébiscite, car bien qu'il soit obtenu à deux degrés, il n'en est pas moins l'expression légale des volontés des peuples bessarabiens, conformément aux droits universellement admis aujourd'hui des nouveaux Etats à décider eux-mêmes de leur propre sort. Le Conseil national a, en effet été élu au suffrage universel, quoique d'une façon spéciale et un peu ancienne. Les électeurs se sont groupés par professions, par corps de métier, et par nationalités, pour élire leurs représentants. Ce vote n'a pas été surpris ; il n'a pas non plus été obtenu par la force ; il s'est effectué après délibération, en dehors de toute pression militaire et de toute ingérence étrangère. Ayant été libre, non équivoque, et légalement constaté, il répond parfaitement à la notion même que l'on peut se faire de l'idée de plébiscite. Après réflexion, la Conférence de la Paix s'est ralliée à cette manière de voir et son acquiescement officiel à l'état de choses existant, décidé en principe, n'est plus qu'une question de fait.

On ne pouvait en effet, prescrire un nouveau plébiscite, sans que ce soit en quelque sorte contraire aux directives de la Conférence de la Paix et à la doctrine générale. Le rôle du plébiscite n'est-il pas en effet de rechercher la majorité nationale d'un pays, lorsque celle-ci est douteuse, ou bien d'en

déterminer librement une lorsque la population est si bigarrée, qu'aucun élément n'est en nombre suffisant pour s'imposer aux autres. Or ici, ce n'était pas le cas, la population était évidemment roumaine pour les 7/10^e et la minorité la plus forte n'atteignait pas 1/8^e de la population totale.

D'autre part, les élections à l'Assemblée constituante de la Grande-Roumanie qui ont eu lieu depuis, sur la base cette fois du suffrage universel direct, égal et secret, ont été la meilleure confirmation de la volonté persistante de la Bessarabie et le meilleur des plébiscites. On remarquera que, bien que d'une façon générale ce ne soit pas le corps électoral formé en vue des assemblées politiques qui doive prendre part au plébiscite, ici, il était impossible de faire autrement. La situation demandait une solution immédiate et le gouvernement du pays ne pouvait rester en suspens. Cette manière d'opérer n'a pas eu en l'espèce de mauvais résultats.

La Roumanie s'est surtout agrandie du côté de l'Ouest, aux dépens de l'ancien Empire Austro-Hongrois. C'est de ce côté, en effet, que se portaient surtout ses aspirations nationales, lorsque la Roumanie est entrée en guerre aux côtés des puissances de l'Entente contre les Empires centraux. Il y avait au sein de la Double Monarchie plus de 3.750.000 Roumains; leur situation dispersée et leur mélange au sein d'autres populations rendant leur rattachement difficile, ont permis à la Roumanie de donner libre cours à ses revendications, même au-delà de ses limites naturelles. Les revendications de la Roumanie portent sur trois régions distinctes : la Transylvanie, la Bukovine, la Bannat, auquel elle adjoint certains comitats de Hongrie. Pour ce qui est de la Transylvanie, la statistique hongroise, qui pourtant n'est pas favorable aux Roumains, en accuse une majorité de près d'un million. En fait, ils ont presque la majorité dans tous les districts. Cela paraît bien être ici le véritable centre des Roumains dans la double monarchie. Rien de plus naturel donc, que cette région ait fait retour à la Roumanie, sans plébiscite, puisque les sentiments de la région ne peuvent être mis en doute. Dès le 8 juin 1917, on a vu des prisonniers autri-

chiens de nationalité Roumaine; venir des camps de Russie s'enrôler dans l'armée roumaine et proclamer à cette occasion leur volonté immuable de réunir après la paix la Transylvanie à la Roumanie libre. Par la suite ces désirs sont devenus une réalité; les Roumains de Transylvanie ont élu des délégués qui se sont réunis en une importante assemblée à Sibiu, où, de même que cela avait eu lieu à Kischineff pour la Bessarabie, ils ont solennellement proclamé à l'unanimité la réunion de la Transylvanie et du Bannat à la Roumanie.

Rien ne s'oppose à ce que l'Europe ratifie en partie cette décision sans y apporter de mesures de contrôle, car elle paraît bien être l'expression de la vérité. Elle a, du reste, été reçue par les populations roumaines avec enthousiasme. Et, il en a été de même par les Saxons allemands habitant la région en assez grand nombre, heureux, eux aussi, de se voir débarrasser du joug que faisaient peser sur eux une petite minorité de Magyars auxquels tous les droits des minorités sont garantis. Mais si les faits, en Transylvanie, ont justifié les demandes des Roumains, et si l'on a pu y accéder sans avoir à consulter la population, il ne semble pas qu'il puisse en être de même ailleurs. Les autres provinces réclamées, placées plus loin du centre de la Roumanie, ont été moins sujettes à son action. Le rôle du plébiscite serait tout indiqué en Bucovine et dans le Bannat, régions de passage où les sentiments des populations sont si difficiles à discerner et où les frontières n'ont pas encore été définitivement tracées.

Enfin, pour en finir avec la Roumanie, nous noterons encore en passant le petit fait suivant, afin de marquer, malgré tout, la place que le plébiscite tend à prendre dans le droit, autant que dans la coutume internationale. Après la chute de la monarchie Austro-Hongroise, la petite île d'Ada-Kalch sur le Danube, important point stratégique, qui fut jadis l'objet d'une ardente controverse entre la Turquie et l'Autriche-Hongrie, s'est trouvée de par sa situation géographique entre la Serbie et la Roumanie. La population de cette île, qui est en très grande majorité turque, vient de décider, faisant

usage de son droit d'auto-détermination, de se rattacher à la Roumanie et de se soumettre à sa souveraineté. Ainsi donc de plus en plus, le plébiscite se trouve employé avec succès. Sous des formes un peu différentes, il en est fait usage dans toutes les régions de l'Europe. Il en sera certainement fait usage encore, lorsque viendra l'époque du règlement définitif des affaires territoriales russes. Dès à présent, il joue un grand rôle dans les rapports des nouveaux états créés sur le pourtour de l'ancien empire russe. Dans les traités conclus par ces états dont l'existence sera peut-être éphémère, le plébiscite remplacera l'arbitrage, toutes les fois que l'on se trouvera en présence de difficultés d'ordre territorial, ou que plusieurs Etats feront valoir des revendications sur la même province. De semblables opérations se rencontrent dans les traités de limites conclus entre l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie et entre les différentes Républiques du Caucase.

C'est probablement aussi au plébiscite que l'on aura recours pour trancher la question des îles d'Aland au sujet desquelles la Société des Nations a été saisie d'un différend entre la Suède et la Finlande. Ici, on trouve combinés, à la fois le plébiscite d'annexion et celui de sécession. Invoquant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le 4 décembre 1917, la Finlande rompait le traité de 1809 qui l'unissait à la Russie. Les habitants des îles d'Aland, qui sont de race suédoise, invoquèrent de suite le même principe, et organisèrent eux-mêmes un plébiscite dans l'archipel. A la presque unanimité, les habitants se prononcèrent en faveur du retour de leur pays à la Suède, et par deux fois demandèrent leur incorporation au royaume de Suède. Mais les Finlandais s'y sont opposés, et le conflit à l'état aigu a dû être soumis au Conseil de la Société des Nations. Les Finlandais basent leur manière d'agir sur l'argument suivant. Les habitants des îles d'Aland ne peuvent pas exprimer librement leurs vœux, car ce sont des Finlandais de race suédoise. Il faudrait alors accorder à tous les Finlandais de race suédoise le droit de disposer d'eux-mêmes, ce qui porterait gravement atteinte à l'unité de la Finlande. La décision

que la Société des Nations aura à rendre dans ce cas particulier sera très importante au point de vue doctrinal. En effet, ou elle reconnaîtra le bon droit de la Suède, et ce faisant, elle validera le plébiscite de sécession lorsque la partie qui se sépare est une entité distincte et ne fait pas partie d'un état unitaire comme c'est le cas ici; ou bien elle déclarera que le droit est du côté Finlandais, et par le fait même elle refusera toute valeur juridique au plébiscite de sécession, suivant en cela la théorie des adversaires de tout plébiscite, qui s'efforcent de voir dans celui-ci, en particulier un élément de trouble et de désordre international, alors que de par sa nature même le plébiscite ne saurait être un instrument de discorde.

De même, c'est encore le plébiscite qui décidera du sort de Vilna, plébiscite difficile à organiser, mais qui ne saurait donner de mauvais résultats attendu qu'il est fait sous l'égide de la Société des Nations qui, chose à remarquer, disposera à cet effet, pour la première fois, d'une force de police vraiment internationale.

Nous arrivons ainsi au terme de cet exposé rapide. n'ayant pas la prétention d'avoir examiné tous les cas de plébiscites mais seulement les principaux, ni d'avoir étudié, dans tous leurs détails, ceux que nous avons retenus. Il faut maintenant essayer d'en tirer des conclusions.

CHAPITRE IV

Légitimité et fondement juridique du Plébiscite

Il n'est pas douteux qu'à l'heure actuelle une cession de territoire ne peut s'accomplir utilement que lorsque l'Etat cessionnaire est convaincu que cet acte ne rencontrera pas une opposition sérieuse dans les provinces cédées. L'éventualité du mécontentement de la population cédée peut et doit entrer dans les calculs des parties contractantes; elle fera même parfois renoncer à la cession. Mais cette considération appartient au domaine de la politique, non à celui du droit international.

De même le principe d'humanité, qui exige qu'une population ne soit point l'objet tacite des tractations entre Etats, ressortit à la sphère de la morale, non à celle du droit proprement dit.

Nul ne met en doute que la force ait été trop souvent le seul lien qui unissait les différentes parties d'une nation. Tout le monde reconnaît qu'il ne peut plus en être ainsi de nos jours.

Mais la question est de savoir si le plébiscite est une condition juridique nécessaire de la validité de la cession.

Les idées directrices de notre civilisation politique et de notre droit public imposent une solution affirmative.

Il existe, en effet, entre l'idée plébiscitaire et la conception de la souveraineté nationale une étroite solidarité. Si toute souveraineté réside dans la nation, c'est la nation qui doit disposer librement d'elle-même; c'est la population intéressée qui, lors d'une annexion, doit décider elle-même de l'Etat auquel elle veut appartenir. Il ne s'agit pas ici d'opportunité politique, ni de convenance humanitaire, mais d'un corollaire logique du principe de la souveraineté nationale. C'est ce que nous allons mettre en lumière.

Le principe de la souveraineté nationale se présente sous deux aspects : 1^o un aspect interne : la nation se gouverne elle-même à l'intérieur; 2^o un aspect international : la nation maîtresse d'elle-même, ne peut appartenir, de force, à un Etat qu'elle ne veut pas; cette seconde face de la question nous place en présence du problème des nationalités.

Nous devons rechercher comment, envisagée à l'un et à l'autre de ces points de vue, l'idée de la souveraineté nationale conduit à regarder le plébiscite comme une condition juridique de la validité de la cession.

Enfin, la nation et l'Etat étant des êtres qui devraient co-exister, mais qui ne coexistent pas toujours, il y aura lieu de se demander si l'idée de la souveraineté de l'Etat constitue une objection à la légitimité du plébiscite.

SECTION I

La Souveraineté Nationale

Que la souveraineté nationale entraîne logiquement et nécessairement le consentement de la population d'un territoire cédé, c'est ce qui ne saurait être contesté. En effet, si cette population était cédée contre sa volonté à un autre Etat, il cesserait d'être vrai, à ce moment-là, que la souveraineté réside dans le peuple. Les hommes seraient livrés, comme des troupeaux, comme des accessoires du sol.

Mais comment va s'exprimer le consentement des populations ? Le principe de la souveraineté nationale impose-t-il le mode d'expression de la volonté des habitants qu'on appelle le plébiscite ?

On peut, au point de vue rationnel, distinguer trois formes de manifestation de la volonté populaire :

1^o Le vote des représentants du pays cédé;

2^o L'option des habitants entre la nouvelle et l'ancienne nationalité;

3^o Le plébiscite.

Ce qu'il faut démontrer, c'est que le plébiscite permet seul de respecter vraiment et d'appliquer complètement le principe de la souveraineté nationale.

Le plus important des principes proclamés par les hommes de 1789, a été sans conteste celui de la souveraineté nationale qui, aujourd'hui, dans le droit public de tous les Etats, a acquis la force d'un véritable dogme. Cela s'explique facilement. N'est-ce pas une idée de justice et d'égalité politique, qui répondait à de véritables aspirations de l'âme humaine. On ne peut l'exprimer plus exactement qu'en disant : la souveraineté chez un peuple réside dans le corps entier de la nation. M. Esmein dans son ouvrage de Droit constitutionnel trouve une double base à cette idée de souveraineté nationale. « La première est une idée de bon sens presque évidente, qui a longtemps suffi à l'esprit des hommes ; c'est que la puissance publique et le gouvernement qui l'exerce, n'existent que dans l'intérêt de tous les membres qui composent la nation. La deuxième est que la souveraineté nationale ne se fonde pas seulement sur la raison et le droit des individus, elle est aussi la seule interprétation juridique exacte et adéquate d'un fait social incontestable et qui s'impose. »

Quelle que soit la forme d'un gouvernement, quelle que soit la source légale de la souveraineté aux termes du Droit constitutionnel d'un pays, pour que cette source demeure et s'exerce en fait, il faut qu'elle soit respectée et obéie de la totalité des citoyens qui composent cet état, ce qui ne s'ob-

tiendra que de vive force, ou par l'adhésion bénévole de l'opinion publique. Or, nous savons que la force est incapable de maintenir en fait d'une façon durable une souveraineté légale; la dissolution de l'empire des Habsbourg est là pour nous en offrir un exemple. Reste donc l'adhésion libre de l'opinion publique. Baser la souveraineté légale sur l'opinion publique, c'est-à-dire sur la volonté de fait de la majorité des citoyens, c'est établir la concorde, et traduire dans le droit aussi exactement que possible un fait inévitable. De cette idée, découle l'article 3 de la déclaration des droits de l'homme. « Le principe de toute souveraineté réside dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » De même, l'article 17 de la constitution du 5 fructidor an III : « la souveraineté réside essentiellement dans l'ensemble des citoyens. » De même encore, ce paragraphe de la protestation des députés alsaciens-lorrains en 1871 : « L'Assemblée même issue du suffrage universel ne pourrait invoquer sa souveraineté pour concourir à ratifier les exigences destructives de l'intégrité nationale. Elle s'arrogerait un droit, qui n'appartient pas même au peuple réuni dans ses comices. Un pareil excès de pouvoir, qui aurait pour effet de mutiler la mère commune, dénoncerait aux sévérités de l'histoire ceux qui s'en rendraient coupables. »

Il est donc admis de nos jours que la souveraineté réside dans la nation; mais comment cette dernière va-t-elle s'y prendre pour l'exercer en fait ? Déjà, Rousseau dans le Contrat social, affirmait que la souveraineté ne pouvait être représentée, par ce fait qu'elle ne pouvait être aliénée. Après lui, on a affirmé que toute délégation de souveraineté était impossible. En effet, elle réside dans la volonté générale, or la volonté générale ne se représente point. Elle est, ou n'est pas; on ne peut trouver d'autres solutions. Lorsque le peuple se choisit des députés, ceux-ci ne sont que ses représentants et que des commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Une loi est nulle, et non avenue, si elle n'a pas été ratifiée par le peuple en personne. Telle est la théorie du

gouvernement direct, la théorie du vote des lois par le peuple, encore pratiqué dans quelques petits Etats, tel la Suisse. D'une manière générale, ce mode d'exercice de la souveraineté n'a pas prévalu, soumis dès le XVIII^e siècle aux critiques acerbes de Montesquieu et de Sieyès. Il ne va pas sans de graves inconvénients, qui lui font préférer la théorie du gouvernement représentatif. La très grande majorité des citoyens d'un Etat sera bien le plus souvent, très capable de choisir ses représentants d'après leurs opinions connues, et d'orienter, ainsi la législation et le gouvernement, mais elle n'aura, comme le fait remarquer Sieyès, ni l'instruction pour décréter et peser les lois qui seront soumises à sa ratification ni le loisir suffisant pour les bien étudier. Ce système est encore critiquable en ce qu'il écarte d'abord toute discussion sérieuse devant le peuple qui doit se prononcer en dernier ressort, celui-ci ne pouvant pas, dans un grand état moderne, se réunir tout entier, en un même jour, pour discuter d'une question avant que de se prononcer. Dans ces conditions, comme cela se pratique dans le référendum des cantons suisses, on ne soumettra au vote du peuple que le texte de loi entier, car faute de discussion orale impossible, si chacun proposait un amendement, on tomberait dans des complications inextricables.

Ce ne serait plus alors le vote libre du peuple, celui-ci étant pris dans ce dilemme, ou repousser tout l'ensemble d'une loi, bien que bonne dans son principe, à raison d'une disposition de détail inadmissible, ou tolérer une disposition de détail peut-être nuisible pour ne pas repousser une loi dont l'urgence est évidente. L'exercice direct du pouvoir législatif, ce premier attribut de la souveraineté par le peuple, paraît donc pratiquement impossible. Reste cet argument de droit : la loi est l'expression de la volonté générale, or la volonté générale ne peut pas se déléguer, donc la loi ne peut être faite par délégation.

Cette doctrine demande des précisions, sous peine de n'être pas très bien saisie. Il est bien certain que la loi procède de la

volonté générale, en ce que la nation qui a originairement seule le pouvoir de faire des lois, peut seule aussi conférer le pouvoir législatif à un corps choisi par elle. Et celui-ci ne peut se décharger de ce pouvoir par voie de délégation; il est du reste périodiquement soumis au contrôle du peuple, devant qui il reste responsable. Les élections n'ont pas d'autre but que de procéder à ce contrôle. La loi n'est pas seulement l'expression de la volonté générale formulée et acceptée par la majorité des citoyens, elle est aussi, et avant tout, une règle de justice, d'équité et d'intérêt public. Serait-il donc légitime que le souverain quel qu'il fut se servit de son pouvoir pour édicter de lois injustes ou nuisibles ? Non, il ne le peut pas, car ce serait aller contre l'idée même de souveraineté. Celui qui la détient la possède dans l'intérêt général; pour le bien de la communauté, il ne saurait la détourner de son but.

C'est donc avec un gouvernement représentatif que l'on aura l'assurance d'avoir la meilleure législation et la plus rationnelle. Le gouvernement représentatif est le mode normal de gouvernement, celui qui est le plus répandu de nos jours.

Doit-on reconnaître au corps élu pour exercer le pouvoir législatif, le droit de pouvoir consentir à la perte d'une partie du territoire national, que celle-ci soit annexée à un autre état, ou qu'elle soit proclamée indépendante à la suite de traités diplomatiques ? Une loi suffit-elle pour cela ? Alors, point n'est besoin de la formalité du plébiscite, la procédure de la ratification de l'acte diplomatique comportant la cession sera suffisante. Cela peut être légitime au point de vue du droit positif, mais en l'absence formelle d'une clause constitutionnelle visant ce cas, cette solution est contraire aux principes. Le lien de droit, qui résulte d'un traité comportant une cession de territoire, est d'un ordre supérieur à celui qui oblige les gouvernants et les gouvernés, quand il s'agit d'une simple loi. Une simple loi peut être unilatéralement refaite ou abrogée. Il n'en va pas de même d'un traité, acte bilatéral qui ne peut être modifié que d'accord avec les autres parties contractantes. La souveraineté nationale, désavouant un acte de ses re-

présentants, pourra très bien les remplacer aux prochaines élections et par ce fait, obtenir le retrait d'une loi, qui ne lui agréerait pas. Mais, si la représentation qui est ainsi remplacée a ratifié un traité de cession, que pourra faire le peuple en en nommant un autre ? Il ne pourra que respecter les traités existants, si les contractants se refusent à toute révision. On comprend donc dans ces conditions que le fait de consentir à une annexion ne soit pas du ressort de la représentation nationale, à l'exception des traités ordinaires qui sont purement et simplement l'exercice de la souveraineté nationale vis-à-vis des souverainetés nationales étrangères.

Le traité, qui par lui-même contient une cession, une acquisition ou un échange de territoire national, a un caractère spécial. Ce n'est pas seulement l'usage de la souveraineté nationale, c'est une modification, soit quant à l'étendue du territoire sur lequel elle s'exerce, soit quant au nombre des citoyens sur lesquels elle commande. C'est donc un acte affectant l'exercice même de la constitution nationale, qui par suite ne saurait être du domaine du pouvoir représentatif. De même que les représentants d'une société civile ne peuvent rien sur l'existence même de la société, en dehors des dispositions statutaires, de même que les droits d'une catégorie d'actionnaires ne peuvent être modifiés sans leur consentement formel, la représentation nationale ne peut pas disposer arbitrairement du domaine national et de ses habitants. Ceux du territoire à céder doivent être consultés, car la souveraineté reste toujours soumise à la justice et à la raison. Quoi de plus contraire à ces principes que la théorie de l'annexion ? On ne peut mieux conclure sur ce point qu'en citant ce passage de M. Pillet : « La nationalité est de nos jours un lien de sentiment autant que de droit, une nationalité ne se commande pas, car une nationalité imposée et maintenue par le seul effet de la crainte ne peut être pour la population qui la subit, qu'un joug pesant et odieux ; elle est, pour lui donner un nom, la dernière forme de servitude et le peuple qui la souffre offre un spectacle contre lequel l'honnêteté publique ne peut pas ne pas protes-

ter¹ ». En résumé, les députés, simples gérants, ne peuvent pas plus que ces derniers exclure un membre de la société. On pourra toujours objecter que la plébiscite empêchera une guerre de finir; en fait, c'est vrai, mais il n'en reste pas moins que les principes sont là. La force primera toujours le droit, mais une telle résistance à une annexion, ne sera pas sans amener la médiation d'une tierce puissance en vue d'une paix prochaine; et puis la guerre devra être, souhaitons-le, de moins en moins fréquente, au fur et à mesure que le Droit international deviendra plus parfait.

Le vote des mandataires du pays cédé devant être considéré comme une expression absolument insuffisante du consentement populaire, examinons la seconde solution rationnelle : celle de l'option des habitants.

La population est admise à opter entre l'ancienne et la nouvelle nationalité, de telle sorte que quiconque ne déclare pas vouloir conserver son ancienne nationalité est réputé accepter la nouvelle. Au contraire, les personnes qui font la déclaration requise sont regardées comme des étrangers dans le pays cédé. C'est sur cette base que l'option a été accordée aux habitants de l'Alsace et de la Lorraine annexées à l'Allemagne par le traité de Francfort, mais avec l'obligation en plus de transporter leur domicile réel dans leur patrie d'élection.

Cette faculté d'option sauvegarde-t-elle le principe de la souveraineté nationale ? En aucune manière. Elle se borne à laisser un choix à chacun des habitants, individuellement. Or la souveraineté ne s'exerce que s'il y a une consultation collective de la population intéressée; celle-ci décide alors, à la majorité, si elle veut continuer à dépendre de l'Etat qui la régissait hier ou appartenir à un autre Etat. Le système de l'option exclut toute consultation de la population envisagée comme telle. L'annexion fait perdre immédiatement aux habitants du territoire annexé leur ancienne nationalité et leur fait acquérir

1. M. Pillet, *Les lois de la guerre*.

la nationalité de l'Etat annexant. Sans doute les personnes atteintes dans leur nationalité par l'annexion ont la possibilité de la recouvrer en optant pour leur ancienne patrie. Mais le respect du droit de l'individu ne constitue pas une application du principe de la souveraineté nationale, car la population elle-même n'étant pas consultée, il n'y a pas d'expression de la volonté populaire.

En somme la seule solution, qui respecte la souveraineté nationale est celle du plébiscite. La population est invitée, au moment de l'annexion, à dire, par oui ou par non, et à la majorité, si elle consent dans son ensemble à changer de nationalité. S'il n'y a pas de consultation plébiscitaire, le peuple ne fait pas œuvre de souverain ; il subit sa destinée, il ne la règle pas lui-même.

Le plébiscite est l'exercice même du droit souverain du peuple. Il ne porte pas atteinte, d'ailleurs, au droit de l'individu. Sans doute la loi sera ici, comme ailleurs, l'expression de la volonté de la majorité ; mais la faculté d'option reconnue aux membres de la minorité laissera intacte leur liberté. Nul n'aura une nationalité dont il ne veut pas. Mais la volonté même de la population, dans son ensemble, se sera exprimée conformément au principe de la souveraineté nationale.

Juridiquement, l'option, n'étant pas une consultation des collectivités intéressées, ne peut être assimilée au plébiscite ni en faire fonction. Le plébiscite apparaît, en principe, comme la condition de validité de la cession.

Au point de vue pratique, on a parfois estimé que le vœu des populations se manifesterait avec plus de sincérité dans le fait de l'option que dans celui du plébiscite¹. Nous ne partageons pas cette manière de voir. Il y a des considérations d'intérêt, des raisons de force majeure qui peuvent empêcher un certain nombre d'habitants d'user du droit d'option et les retenir, contrairement à leurs véritables désirs, dans le pays annexé.

1. Pradier-Fodéré, p. 427.

C'est ce qui est arrivé, en 1871, pour un certain nombre d'Alsaciens et de Lorrains.

En somme, le plébiscite se justifie comme la nécessaire expression de la souveraineté nationale. Ce dernier principe en est le substratum juridique. Il va sans dire que si l'on niait le principe, on nierait par là même la conséquence. C'est ce qu'a fait le fondateur du positivisme, Auguste Comte. Pour lui la souveraineté du peuple, qui est une « sorte de transfert au peuple du droit divin, tant reproché aux rois », est arbitraire et fictive. Vouloir l'ériger en système de gouvernement est une absurdité, qui ne peut avoir d'autre effet que de déplacer le despotisme et de le retirer des mains d'un seul ou d'une oligarchie, pour le confier aux multitudes et aux assemblées tumultueuses et incompetentes, aux « classes les moins civilisées ». C'est condamner indéfiniment tous les supérieurs à une dépendance arbitraire à l'égard de la multitude des inférieurs. Le dogme a été créé pour combattre le principe du droit divin ; il exprime seulement le droit du peuple à se débarrasser par l'insurrection d'un ordre social devenu oppressif ; il est purement négatif. Né pour détruire, il est naturellement impropre à fonder¹.

Comte déduisit les conséquences de ces prémisses. Lorsque fonctionna le plébiscite, le peuple ayant sanctionné le coup d'Etat de 1851, il refusa son respect à « un pouvoir résulté de suffrages méprisables pour la plupart... et même méprisé ». L'élu de la souveraineté populaire, qui, grâce à elle, put jouir d'une certaine autorité et réaliser de grandes choses, apparut à Auguste Comte comme un personnage de comédie, le vrai *mamamouchi* de Molière ; ce n'est qu'un histrion. « Il se croit et on le croit légalement inviolable et héréditaire, d'après la décision des paysans français, qui pourraient avec autant d'ef-

1. Auguste Comte, *Appendice général du système de politique positive*, 1819-1828, 3^e opuscule, p. 53.

Le suffrage universel, par lequel s'exprime la souveraineté populaire, est, pour Comte, « l'expédient d'une Société désorganisée et le signe qu'elle l'est ».

ficacité, lui voter deux cents ans de vie ou l'exemption de la goutte¹ ».

Nous n'entrerons pas dans la critique des idées du positivisme relativement à la souveraineté populaire. Nous prenons ce principe tel qu'il se présente dans notre droit public dont il est l'une des principales idées directrices. Or nous avons montré — et cela suffit à l'objet de notre travail — que ce principe a pour conséquence inévitable, logiquement et juridiquement, le plébiscite.

SECTION II.

Le Principe des Nationalités.

La guerre mondiale a rendu singulièrement vivant le vieux problème, un peu oublié, des nationalités.

L'Etat ne doit pas être confondu avec la nationalité. Le premier peut embrasser plusieurs nationalités ou, à l'inverse, ne comprendre parmi ses sujets qu'une partie de telle ou telle nationalité.

Le caractère distinctif de l'Etat, c'est la souveraineté.

Au contraire les nationalités ne sont pas souveraines. Elles n'ont pas de titres juridiques. Les individus qui les composent peuvent jouir de la plénitude des droits civils; ils peuvent même avoir des droits politiques en leur qualité de membres des Etats dont ils dépendent (tels que les Alsaciens-Lorrains avant le traité de Versailles) mais ces droits ne coïncident pas avec leur volonté, car ils se trouvent séparés du corps politique auquel ils aspirent à se rattacher, ou bien ce corps politique a été anéanti par la force, ou même ne subsiste plus que comme un souvenir ou comme un espoir.

1. Auguste Comte, *Conservateur*, lettre à Richard Congrève (1852), cité par Salomon : *Auguste Comte, sa vie, sa doctrine*, 1903, p. 38.

Cela n'empêchera d'ailleurs pas Comte, en 1855, d'offrir le pouvoir dictatorial transitoire positif à Napoléon III.

Les nationalités tendent à l'affirmation de leur caractère héréditaire et historique, à la possibilité de vivre de leur vie propre et originale. Mais elles subissent la loi qui leur est imposée par un Etat souverain.

Certaines populations ont même été partagées, contre leur sentiments, entre plusieurs Etats et ont aspiré à se constituer en un groupe unique et indépendant. Ce fut le cas des Polonais, des Serbes, des Roumains.

C'est précisément cet état de choses qu'on a appelé le problème des nationalités. Il suppose qu'une population, consciente de son unité nationale, cherche à consacrer cette unité par l'unité territoriale et par l'indépendance politique.

Quel est le critérium de la nationalité ? La théorie française s'oppose ici nettement à la théorie allemande. La première est psychologique et libérale, la seconde est matérialiste et autoritaire. Il convient de mettre en relief cette opposition, car celle-ci va nous montrer la solidarité de l'idée plébiscitaire et de la conception française des nationalités.

I

La théorie française des nationalités est la conséquence nécessaire des principes posés par la Révolution; elle est un aspect du principe de la souveraineté nationale, une transposition de ce principe dans l'ordre international. En effet, être souverain, c'est non seulement se gouverner soi-même, mais décider de l'Etat auquel on veut appartenir. La volonté des populations est maîtresse en ce domaine¹.

1. « L'idée de nationalité est la conséquence directe de l'idée de souveraineté nationale; ou plutôt elles ne sont qu'une seule et même idée : l'idée de la possession de soi-même par une nation; l'idée que la nation se gouverne par elle-même, qu'elle n'est pas gouvernée par une puissance étrangère » (Barthélémy, *Démocratie et politique étrangère*, p. 418).

« Dans la conception saine, française et démocratique, le principe des nationalités n'est que l'extension à la politique internationale du principe de la souveraineté du peuple » (Même auteur, p. 434).

La souveraineté de la nation, considérée sous son aspect international, s'exprime par le plébiscite. La nationalité est ainsi considérée d'une manière subjective, comme le résultat d'un libre consentement.

Suivant les idées monarchiques, les territoires et les peuples étaient des objets de droits pour les gouvernements. Les habitants suivaient les destinées du sol; comme celui-ci, ils étaient transmis par contrat, par succession, par testament ou à la suite de la conquête.

La philosophie individualiste et humanitaire du XVIII^e siècle ne put s'accommoder de ce régime; elle engendra la conception démocratique de la nationalité. Désormais le peuple fut le sujet de la souveraineté, et il lui appartint, en sa qualité de souverain, de décider de son régime politique et aussi de l'État auquel il devait appartenir. Par suite ce ne sera plus le hasard de l'arbitraire d'une combinaison diplomatique, ni un dosage de forces entre puissances rivales qui détermineront le groupement politique auquel devront être soumis un territoire et sa population. Ce sera la volonté de cette population.

Cette idée de la nationalité n'a depuis lors, jamais cessé d'être présente à la conscience française. Sans doute on ne peut nier que la Révolution elle-même se soit écartée du principe qu'elle avait posé. Sa politique étrangère obéit aussi à la considération des frontières naturelles et même à l'esprit de conquête. Il arriva même que la Révolution méconnut, directement et gravement, le droit démocratique, en dissimulant des annexions véritables, comme celle de Genève, sous les apparences de réunions volontaires. Mais, par cette dissimulation même, elle rendit hommage, en la forme, à la règle qu'elle violait. Nous ne reviendrons pas sur la faveur de l'idée plébiscitaire sous le Second Empire et sur le rôle que joua cette idée dans la formation de l'unité italienne.

La note subjective et démocratique de la nationalité s'est transmise jusqu'à l'époque contemporaine. « La Patrie disait Renan dans sa conférence du 11 mars 1882,¹ est un

1. *Qu'est-ce qu'une nation ?*

composé de corps et d'âme; l'âme ce sont les souvenirs, les usages, les légendes, les espérances, les malheurs communs; le corps, c'est le sol, la race, la langue, les montagnes, les fleuves, les productions caractéristiques ». Renan faisait donc la part des éléments matériels et biologiques de la nationalité, mais c'est aux éléments moraux qu'il attribuait la prépondérance. « Une nation, concluait-il en effet, est une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle se résume, pourtant, dans le présent, par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est un *plébiscite* de tous les jours, comme l'existence d'un individu est une affirmation perpétuelle de vie. Une nation est une âme, un principe spirituel. »

« Une nationalité, écrit M. Lavis¹, est une œuvre de l'histoire, ratifiée par la volonté des hommes ». De cette définition il résulte que les facteurs matériels sont impuissants à créer la nationalité aussi longtemps qu'il n'y a pas une conscience et une volonté de nationalité.

« C'est la volonté qu'ont un certain nombre d'hommes de vivre ensemble, dit encore M. Emile Boutroux², dans le pays où ils sont nés et où leur personnalité est empreinte, de cultiver ensemble les mêmes souvenirs et de poursuivre les mêmes fins, qui est à la fois l'essence et le critérium de la nationalité. La nationalité tient à la vie de l'âme humaine, et est, elle-même, une chose vivante. »

« Ce qui constitue une nation, s'écriait Emile Ollivier à la tribune du Corps législatif³, c'est la volonté de ceux qui la composent de vivre ensemble, volonté manifestée par une longue tradition ou par un consentement formellement exprimé ». Le consentement formel se traduit par le plébiscite qui peut avoir lieu au moment des remaniements de territoires.

1. *Vue générale de l'histoire de l'Europe*, p. 204.

2. La nation comme personne morale, *La Revue* du 15 avril - 1^{er} mai 1915.

3. *Empire libéral*, t. IX, p. 274.

Et, récemment, M. le professeur Barthélémy définissait la nation « une personne morale qui doit avoir la seigneurie d'elle-même¹. » Il est clair que la personne nationale n'a pas la seigneurie d'elle-même si elle n'est pas consultée au moment d'une annexion.

Ces citations, qui pourraient être multipliées, mettent en pleine lumière l'idée française de la nationalité.

Ni le sol, ni la langue, ni les intérêts, ni la religion ne suffisent à caractériser avec certitude la nationalité. Il en est de même de la race qui n'est d'ailleurs un élément de la nationalité que dans la mesure où elle a influé sur la formation de cette dernière. Tous ces facteurs peuvent, dans une limite plus ou moins large, déterminer la volonté nationale, mais c'est cette volonté qui, essentiellement, constitue la nationalité. Contre cette volonté aucun des facteurs indiqués ne doit, dans la conception démocratique, prévaloir. On ne nie pas, certes, l'influence de l'histoire, de la géographie, de la race et de la langue; on reconnaît même volontiers qu'une société politique est d'autant plus parfaite que la volonté de ses membres est d'accord avec elles; mais le critérium essentiel de la nationalité, c'est le vouloir-vivre collectif.

Théorie subjective et démocratique, car le fait ne s'y présente qu'avec une importance relative, et ce qui est considéré avant tout, c'est la répercussion du fait sur la volonté du peuple.

Théorie juridique, aussi, car la nationalité, loin d'être commandée par un fatalisme historique ou géographique ou simplement par la force, apparaît comme l'expression d'un accord de volontés.

Ainsi conçu le principe des nationalités a pour conséquence nécessaire le plébiscite.

1 *Démocratie et politique étrangère*, p. 432.

II

Dans la conception germanique, la nation est caractérisée par la race, et la race est elle-même symbolisée par la langue. Cette conception ne s'embarrasse guère de la répercussion du fait sur la volonté du peuple; ce qu'elle considère uniquement, c'est le fait lui-même. L'histoire est, en Allemagne, une sorte d'entité qui explique et justifie toutes les violations du droit. L'impérialisme germanique a été un mysticisme de la violence.

Sans doute les Allemands s'attachent à des éléments matériels autres que la race; ils ont égard aux facteurs historiques, géographiques, économiques; ils prennent même parfois en considération des facteurs moraux; mais en toute hypothèse, le critérium de la nationalité est déterminé par la doctrine germanique d'une manière objective, extérieurement aux vœux des populations.

Cette antinomie des concepts germanique et démocratique de la nationalité provient de la différence même des traditions, des mœurs, des mentalités.

C'est surtout la notion de race qui, à cause de son incertitude même, a servi à l'Allemagne pour appuyer son désir et sa théorie de domination universelle.

Partant du principe de l'inégalité d'évolution des races humaines, on cherchait à démontrer que la plus parfaitement évoluée de ces races était la race germanique, ou plutôt que celle-ci, mieux douée que toutes les autres, en tant que nation, au point de vue des aptitudes à l'expansion de la collectivité organisée, était parvenue au point de son évolution où toutes les autres devaient se soumettre à elle.

Du moment que l'Allemand était pénétré de l'idée d'une supériorité historique, biologique ou providentielle, conférant à sa race une mission civilisatrice dans le monde, sa conception des droits relatifs des peuples en devait être profondément altérée. Le devoir d'expansion éliminatrice que cette mission

lui imposait n'était guère compatible avec le droit des autres à l'existence.

Cette conviction n'était pas seulement le fait de patriotes enflammés comme Bernhardi. Des historiens tels que Rohrbach ont considéré comme but l'idée de « donner à l'esprit allemand une part puissante à l'évolution qui commence pour le monde ¹ ». Et le même auteur concluait une histoire résumée de l'humanité en sept chapitres par la perspective des grandes destinées réservées au germanisme. Car, dans l'évolution mondiale, disait-il, « le plus grand avenir appartient aux peuples qui, possédant la vitalité physique, l'espace nécessaire à leur expansion extérieure et l'acuité de la conscience morale, formeront les entités les plus vivantes, selon les idées fondamentales de la constitution ethnico-sociale allemande ² ».

Que viendrait faire dans cette construction germanique, la volonté des populations ? La théorie de la nationalité se trouve vidée de tout élément psychologique. Elle se présente avec un caractère nettement matérialiste qui rejette le consentement des individus pour le remplacer par un déterminisme ethnique, historique, géographique et économique. Hegel, dans sa leçon d'ouverture à l'Université de Berlin, disait : « Rien n'est plus absurde que de concevoir un Etat idéal en dehors de l'Etat réel ». Cette formule a inspiré la doctrine allemande qui n'a pas éprouvé le besoin que l'Etat soit en même temps une patrie ; « Elle n'est pas arrivée, dit M. Barthélémy ³, à la notion du patriotisme, c'est à-dire à cet attachement rationnel à une communauté politique dont le citoyen a le sentiment qu'il est un des éléments actifs. » ¹

La volonté des populations ne comptant pas pour eux, les Allemands ont remonté jusqu'aux temps antiques, et, chaque fois qu'ils ont pu découvrir qu'à une époque quelconque, un groupe a été soumis à un prince ou à un Etat allemand,

1. *Der deutsche Gedanke in der Welt*, p. 217.

2. *Die Geschichte der Menschheit*, p. 295.

3. *Démocratie et politique étrangère*, p. 435.

ils ont émis sur ce groupe des prétentions actuelles, sans se préoccuper de ses aspirations et de ses vœux intimes. Peu importe que le fait brutal ait eu, dans l'âme populaire, une influence favorable ou défavorable aux prétentions germaniques.

Tandis que la conception libérale française fait sortir la nationalité de la volonté même des populations, la conception matérialiste ne laisse aucune place à cette volonté ni, par suite, au plébiscite. Qu'il le veuille ou non, un groupe ethnique a telle nationalité; il est donc inutile de le consulter.

C'est au point de vue matérialiste que se plaçait le professeur Wagner pour justifier l'annexion à l'Allemagne de l'Alsace-Lorraine. Pour lui, la langue était l'indice certain de la nationalité. « Nous leur rendons le droit suprême, disait-il¹, le droit le plus précieux d'un peuple : celui d'appartenir à leur propre nationalité. Il est vrai qu'ils devront commencer par apprendre à apprécier ce droit. »

La même déformation de la théorie des nationalités se remarquait, pendant la guerre, sous la plume du professeur Conrad Bornhak : « La paix allemande, écrivait-il², ne se fera pas sur le principe des nationalités, car elle ne doit pas se faire sur des chimères et des idées fallacieuses ». Et, au concept psychologique des nationalités il substituait celui de race qu'il interprétait d'ailleurs dans un sens favorable aux prétentions germaniques.

Nous n'avons pas eu la paix allemande. La paix des alliés s'est faite suivant un certain nombre de principes parmi lesquels figure avec importance celui du droit pour les peuples de disposer d'eux-mêmes. La disposition qu'un peuple a de lui-même, qu'est-ce autre chose que sa souveraineté passant de la théorie dans les faits ?

1. *Eisass und Lothringen*, traduit par Helmer, dans *Marches de l'Est*, 15 mars 1911, p. 645.

2. *Der Nationalitätsprinzip und der Krieg dans die Grenzboten*, 23 février 1916, p. 525.

De tout ce qui précède, nous devons conclure que la légitimité du plébiscite découle des idées maîtresses de notre droit public. Son fondement juridique réside dans la notion même du droit démocratique qui s'exprime par la souveraineté nationale et par le principe des nationalités. Logiquement on ne pourrait nier la conséquence plébiscitaire qu'en effaçant les principes même dont elle résulte. Si le peuple est souverain, une population ne peut être cédée par un Etat à un autre Etat sans son consentement ; et la seule expression de consentement qui soit conforme à la souveraineté, c'est, nous l'avons vu, le plébiscite.

SECTION III

La notion de souveraineté de l'Etat et le Plébiscite

La souveraineté de l'Etat — conception différente de la souveraineté nationale, puisque Etat et nation sont choses distinctes — constitue-t-elle une objection à la légitimité du plébiscite ?

La souveraineté de l'Etat est interne ou extérieure.

La notion de souveraineté interne doit être maintenue, car elle est la condition de la liberté et de l'indépendance des Etats. Mais elle ne vient nullement contrarier nos conclusions quant à la légitimité du plébiscite. Sans doute une population doit obéir à son souverain, mais cette obligation n'existe pour elle que tant qu'elle demeure sujette de ce souverain ; elle ne peut aller jusqu'à la contraindre de subir l'autorité d'une souveraineté nouvelle que cette population n'a jamais acceptée. L'Etat commande à ses sujets dans les limites de ses attributions, mais aucun principe de droit public ne lui permet de disposer d'eux. Lorsqu'un traité de cession est signé, les habitants intéressés, par suite de la renonciation de souveraineté de l'Etat dont ils dépendaient jusqu'alors, se trouvent

en état d'indépendance; par suite ils sont maîtres de disposer d'eux-mêmes. Il n'existe donc pas d'opposition entre le plébiscite et la souveraineté interne.

Mais il n'en est pas de même si l'on considère la souveraineté extérieure des Etats : notion depuis longtemps d'ailleurs battue en brèche. Elle a été d'abord conçue comme un droit absolu qui appartiendrait aux Etats d'agir librement dans leurs relations avec les autres Etats. La conséquence principale de cette liberté absolue serait la faculté de faire la guerre. Les internationalistes ont aperçu ce que cette conception avait d'excessif et de contraire même à la réalité des faits. La souveraineté apparaît, en effet, comme limitée par les autres souverainetés. Il ne peut exister, à la surface du monde, deux libertés absolues. Aussi l'idée de souveraineté a-t-elle été abandonnée pour celle d'indépendance. Mais l'indépendance des Etats n'est elle-même qu'une interdépendance mutuelle, analogue à ce qu'est la liberté entre les individus, c'est-à-dire quelque chose de relatif, la liberté de tous n'étant possible que grâce à des sacrifices consentis sur chacune des libertés individuelles¹. Mais l'idée d'interdépendance n'est en définitive qu'un aspect de celle de souveraineté. Et c'est celle-ci qu'il convient de rejeter d'une manière définitive de la science et de la pratique du droit international.

La notion de *souveraineté* absolue est radicalement fausse. A aucune époque un Etat n'apu commander absolument, puisque sa souveraineté extérieure se heurtait aux autres souverainetés égales à la sienne. En aucun temps un Etat n'a possédé une liberté d'action illimitée : sa liberté a été restreinte par ses engagements et par la présence même des autres Etats. La souveraineté absolue ne saurait exister, pour les Etats, comme pour les individus, que dans l'isolement, c'est à-dire dans des conditions irréelles.

1. Pillet, *Droits fondamentaux des Etats*; Bourgeois, *La Solidarité*.

Non seulement le dogme de la souveraineté sans limite a été constamment faux, mais il n'a cessé d'être nuisible¹. Et c'est dans la politique allemande qu'il a révélé son maximum de nocivité. S'il est vrai que la lutte pour la puissance est la loi de l'universel devenir et la cause de toute évolution dans la nature, pourquoi, ainsi que l'a soutenu Frédéric Nietzsche, les rapports entre les hommes ne seraient-ils pas nécessairement soumis aux mêmes conditions ? C'est donc la guerre que nous trouverons à l'origine des sociétés humaines et au cours de leur développement. C'est elle qui déterminera leur organisation et leur progrès. « Celui qui sait commander, disait le philosophe d'Outre-Rhin que nous venons de nommer, celui dont la nature a fait un maître, celui qui se montre puissant dans son œuvre et dans son geste, qu'importe à celui-là les traités² ! » La souveraineté absolue aboutit au rejet de la justice et de la pitié. L'Etat devient une fin en soi et l'unique mission des gouvernants est de poursuivre son expansion sans limite. La théorie du chiffon de papier se trouve justifiée, puisque l'utilité est pour l'Etat le seul fondement du droit. De là le refus de recourir à l'arbitrage opposé par l'Allemagne avant la guerre et ses objections systématiques au développement des institutions juridiques internationales.

Si l'Etat est souverain, et s'il n'a d'autre règle que celle qu'il veut bien s'imposer à lui-même — ce que les Allemands appellent l'*auto-limitation* —, les ambitions de ses dirigeants ne connaîtront aucune mesure. La préparation à la guerre restera leur plus grand souci. A la politique de conquête territoriale, visant uniquement à étendre le domaine, se mêleront d'autres préoccupations lorsque l'industrie sera une source de la fortune publique au même degré que l'agriculture. Sous prétexte de politique mondiale, selon l'expression adoptée

1. La notion de souveraineté éveille l'idée de lutte, tandis que celle d'organisation implique l'idée d'ordre, de paix, de services rendus (Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914, p. 441 et suiv.).

2. Nietzsche, *Œuvres*, IX, 152.

à partir du Congrès de Berlin, les gouvernements, envisageant les divers aspects de la concurrence commerciale ou industrielle, vont mettre la force publique au service des affaires, des entreprises coloniales. Les débouchés sur les mers, les ports, les voies navigables, les routes maritimes, les gisements de toutes sortes font naître des appétits et disparaître tout souci de respecter la nationalité, l'indépendance ou les droits acquis des peuples. Les rivalités financières, industrielles et commerciales multiplient les points de friction entre les Etats dont les prétentions grandissent avec leurs productions et leurs richesses. C'est toute la psychologie de l'impérialisme et de la politique d'affaires à coups de canon. Les faits, non moins que la logique, démontraient donc l'antinomie de la conception de souveraineté absolue avec celle de la règle de droit et de l'organisation juridique du monde.

L'institution d'une Société des Nations tend à supprimer cette antinomie. Si les Etats doivent être sujets de droits, ils ne peuvent plus être souverains. Ils se trouvent soumis aux règles formulées en vue de la plus grande utilité sociale. Ils se trouvent également soumis à la sanction ordonnée par le pouvoir social, s'ils ont désobéi à ces règles. La Société des Nations ne sera pas seulement une autorité morale, elle prendra des décisions et aura peut-être à son service une force pour les faire respecter.

La sanction, sous quelque forme qu'elle se présente, va donc chasser la notion de souveraineté illimitée. La sanction n'est possible, l'organisation juridique internationale n'est réalisable et convenable que si chaque Etat, membre de la Société, fait le sacrifice de ce qu'il considérerait autrefois comme sa souveraineté.

Les nations faibles doivent avoir des droits défendus par la collectivité internationale. Les nations fortes doivent abandonner le droit qu'elles s'arrogeaient de faire prévaloir leurs intérêts contre les plus faibles par la force. Toute nation doit comprendre la nécessité d'une limitation à son action propre. Quant à la force, elle ne doit plus être admise que comme un moyen de faire régner le droit et le Pacte international. Si une

nation quelconque n'observe pas le contrat, si elle prétend assurer le triomphe de ses prétentions, de ses ambitions et de ses intérêts par les armes, toutes les nations réunies doivent lui imposer par la force l'obéissance au Pacte.

La liberté cédée par chaque nation sera récompensée par la sécurité et par tous les avantages de civilisation qu'elle obtiendra. Une Société, quelle qu'elle soit, n'est pas possible sans cession au moins partielle de liberté. La Société Internationale ne se fondera et ne durera que si les Etats comprennent et acceptent franchement les restrictions nécessaires à leur puissance d'action.

Au point de vue spécial du plébiscite, il y a une antinomie radicale entre l'idée de consulter les populations au moment d'une annexion et celle de la souveraineté extérieure illimitée de l'Etat. La conquête justifie tout. Peu importe la volonté d'une population annexée; cette volonté est dépourvue de toute valeur juridique internationale en face de l'omnipotence de l'Etat. Conçue dans sa rigueur logique — et c'est bien ainsi qu'elle apparaît en Allemagne — la souveraineté de l'Etat est absolument exclusive du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes; c'est l'Etat qui dispose des peuples, sous les seules réserves qu'il s'impose à lui-même ou que les circonstances adverses lui imposent. Le plébiscite pourra bien être envisagé comme une mesure d'opportunité politique; il ne peut l'être comme une condition de validité de l'annexion : c'est un fait sans portée juridique.

Mais la notion de souveraineté absolue — objection radicale contre le plébiscite — disparaissant, le règne de la force fait place à une organisation juridique de la Société Internationale dont la libre disposition des peuples par eux-mêmes constitue un principe fondamental. Ce principe a le plébiscite comme indispensable corollaire.

CHAPITRE V

Domaine d'application du Plébiscite

Un pays ne peut pas être soumis à un gouvernement autre que celui qu'il a librement choisi. Telle est l'idée sur laquelle s'appuie la théorie plébiscitaire. Cette idée découle du principe de la souveraineté nationale et de la notion subjective et libérale de la nationalité.

Mais aucun concept, si juste soit-il, ne doit être exagéré dans ses conséquences; il rencontre une limite dans les réalités ou dans d'autres concepts également vrais.

Pour délimiter le domaine légitime du plébiscite il convient d'abord de distinguer le plébiscite d'annexion et le plébiscite de sécession.

L'annexion peut être conclue entre deux États en paix. Elle peut aussi s'opérer à la suite d'une guerre. La validité des conventions de cession territoriale ne saurait être mise en doute à moins que la constitution ne prohibe l'aliénation d'une portion quelconque du territoire; une disposition constitutionnelle de cette nature vicierait une cession amiable consentie en temps de paix. Mais les choses sont très sensiblement différentes lorsque, la fortune des armes n'ayant pas souri à un État, celui-ci se voit obligé d'acheter la paix au prix d'une de ses provinces. Alors la cession, loin d'être l'effet d'un contrat formé par des volontés libres, est le résultat de la violence. Une

clause constitutionnelle d'inaliénabilité perdrait en ce cas sa valeur obligatoire; établie en vue d'un fonctionnement normal des institutions, elle ne saurait jouer lorsque l'abandon d'un territoire devient pour la nation le seul moyen de sauver son existence. Dans les hypothèses indiquées, deux Etats peuvent donc par leur seule volonté disposer du sort d'un territoire déterminé. Mais ils ne peuvent pas enchaîner à l'Etat annexant les populations elle-mêmes. Une nation est indivisible et maîtresse d'elle-même. L'Etat cédant a le droit de renoncer à son droit de souveraineté sur tel territoire, et, par suite, de couper les liens qui l'unissent aux populations du pays cédé. Mais la volonté de cet Etat est impuissante à engager ces populations envers l'Etat annexant. L'Etat cédant a le devoir de consulter les habitants. Le traité de cession territoriale une fois conclu, la population est placée dans les conditions où se trouve une nation indépendante; elle doit donc décider de son sort. Le traité n'a de valeur juridique qu'autant qu'il a été ratifié par le plébiscite.

Tout autre apparaît le plébiscite de sécession. Il suppose que, en l'absence de tout traité d'annexion intervenu entre Etats, une population vient de son propre mouvement modifier les limites territoriales fixées par les conventions internationales antérieures. La doctrine, avec raison, n'a jamais reconnu de valeur juridique à une telle expression de volonté populaire. Toutefois cette solution exacte, lorsqu'il s'agit d'une population qui veut se séparer d'un Etat unitaire, est-elle également vraie dans l'hypothèse inverse ? Il y a lieu de le rechercher.

Un Etat est unitaire ou simple, lorsqu'il est en possession d'une souveraineté homogène à l'intérieur, complète et permanente à l'extérieur. Au contraire l'Etat composé implique la réunion, plus ou moins complète et durable, de plusieurs Etats sous un gouvernement commun ou sous un prince commun.

En présence d'un Etat unitaire, essentiellement indivis, le plébiscite de sécession est inadmissible. Poussée jusqu'à ses

extrêmes conséquences logiques, l'idée qu'une population a le droit de disposer librement d'elle-même conduirait à l'absurde. Si l'on admettait les habitants d'un territoire à se former en corps de nation et à prononcer eux-mêmes leur séparation de l'Etat dont ils font partie il n'y aurait plus d'Etats constitués. Le droit public aboutirait à l'anarchie, le droit des gens à la guerre, et il n'y aurait d'autre principe des relations entre les gouvernements et les peuples que celui de la force brutale¹. Dans l'hypothèse d'un Etat unitaire, le plébiscite de sécession irait à l'encontre du but même de la consultation populaire : loin d'être un élément d'ordre, il serait un facteur de désordre international.

Mais supposons que la population qui recourt au plébiscite de sécession ne dépende pas d'un Etat unitaire; nous avons rencontré deux exemples d'un semblable fait au cours de notre étude : celui du Worarlberg, et celui des îles d'Åland. Nous ne reviendrons pas sur les solutions positives intervenues ou à intervenir dans ces deux espèces. Nous examinons ici la question en théorie. Or un Etat non unitaire se présente comme une réunion de populations qui sont plus ou moins mal fondues ensemble ou même qui ne se rattachent les unes aux autres que par un lien artificiel. En France, la variété très riche des éléments nationaux s'est fondue en un amalgame homogène et solide. Mais, ailleurs, on a souvent remarqué la discordance des frontières politiques et des bornes proprement nationales. En Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Russie, en Turquie, des frontières communes ont embrassé des populations dont le régime politique différent a fait des unes des privilégiées, tandis que les autres se sont trouvées dans une condition inférieure.

Les Etats souverains sont théoriquement égaux. Cette égalité des Etats, envisagée sous l'aspect de personnes morales indissolubles, s'expliquait aisément à l'époque de la monarchie absolue : alors les Etats étaient égaux comme les personnes

1. Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens* p. 160.

souveraines qui les incarnaient. Cette égalité pourrait encore s'expliquer dans nos sociétés démocratiques si l'Etat pouvait être regardé comme l'expression d'une volonté d'union à peu près unanime. Or, il est loin d'en être ainsi. Derrière l'apparence des unités théoriquement équivalentes des Etats, combien aperçoit-on de diversités et d'antagonismes ! On peut dire que sont seuls égaux en réalité, les Etats unitaires, et que chez ceux-ci seulement se révèle une véritable unité nationale.

S'il en est ainsi, de quelles souffrances s'accompagne, pour une population, le rattachement simplement artificiel à un Etat ! Ici la structure de l'Etat est en opposition avec l'ordre international, tel qu'il doit être compris dans la conception libérale et subjective. Disposer de soi est pour la population dont il s'agit, le bien suprême, car il est la condition de tous les autres.

La théorie française de la nationalité conduit donc à la reconnaissance de la validité du plébiscite de sécession dans l'hypothèse d'une population dépendant d'un Etat non unitaire et rattachée à cet Etat par des liens purement artificiels. Au contraire, nous l'avons vu, le plébiscite de sécession doit être condamné lorsqu'il s'agit d'une population incorporée dans l'Etat unitaire.

Telle est la première idée qui permet de tracer le domaine légitime du plébiscite. Il en est une autre, qui se réfère plus précisément aux effets du plébiscite.

Le traité de cession une fois signé et ratifié, on l'a vu, les habitants intéressés ne sont pas engagés par le consentement de l'Etat cédant ; cette population se trouve dans un Etat d'indépendance qui la rend maîtresse de sa destinée ; le plébiscite est la mise en œuvre de son droit ; elle ne peut appartenir à l'Etat annexant que si elle en manifeste la volonté. Supposons donc que la consultation populaire soit favorable à l'annexion. Le consentement de la population annexée confère-t-il un droit immédiat à l'Etat annexant ? Nous ne le pensons pas. « Les passions politiques, le caprice populaire peuvent dominer un jour, dans l'esprit des hommes d'une génération, l'action de

ces causes profondes qui gouvernent les destinées des nations. Ces causes n'en continuent pas moins d'exercer leur empire aussi longtemps qu'elles n'ont pas été modifiées¹ ». Qu'est-ce à dire, sinon que la véritable souveraineté, sans laquelle la souveraineté formelle ne serait qu'un leurre, exige la consécration du temps. Indispensable en vertu des principes démocratiques, le plébiscite ne peut cependant, à lui seul constituer la base du droit des gens. Soutenir le contraire serait pousser l'idée plébiscitaire au-delà de ses limites légitimes. Cette idée ne possède pas une valeur absolue. Une nationalité n'est pas une simple collection d'unités. Elle est une combinaison d'éléments moraux, profonds, complexes, et, dans une certaine mesure, variables, qui ne peuvent s'exprimer arithmétiquement.

Le caractère relatif de l'idée plébiscitaire se manifeste encore à un autre point de vue : il s'agit de la capacité ou du pouvoir requis chez une population pour qu'elle soit admise à plébisciter. Dans la Société nationale, il y a des individus titulaires de droits, qui sont incapables de les exercer. De même dans la société internationale, certaines populations, maîtresses d'elles-mêmes en principe, vont se trouver hors d'état d'exercer leur droit de disposition ou voir leur droit limité par le droit similaire et concurrent d'autres populations. Considérons l'organisation juridique du monde, telle qu'elle se présente dans le Pacte de la Société des Nations. Le Pacte reconnaît qu'il existe des groupes ethniques encore incapables de se gouverner eux-mêmes. En ce qui concerne ces groupes — pour ainsi dire en état de minorité — doit jouer, sous le contrôle de la Société des Nations, le système des mandats qu'il est possible de comparer à des tutelles. Mais, en outre, certains groupes ayant acquis une cohésion suffisante et une conscience claire de leur personnalité n'ont pas un droit absolu à décider de leur sort. Le droit d'une communauté de vivre suivant ses affinités est limité par le droit des nationalités et communautés voisines

1. Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 335.

de vivre organisées et fortes. Si l'on rompait imprudemment l'équilibre ou l'homogénéité d'un Etat, on compromettrait par là même la vie de la Société internationale elle-même. Certes, ces conciliations sont difficiles. C'est pourquoi les réclamations fondées sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes doivent être considérés comme des prétentions, et les plébiscites eux-mêmes comme des avis, dont la Société devra tenir compte, et non comme des décisions qu'il lui faudrait enregistrer¹.

Ainsi donc, envisagée au point de vue du principe des nationalités, la conception plébiscitaire ne doit pas être exagérée. La question peut se poser de savoir si les revendications d'une nationalité sont fondées et si, d'autre part, ceux qui s'en font l'organe interprètent exactement les vœux de leurs compatriotes. Les aspirations nationales n'émanent pas toujours de la conscience même des peuples ; parfois il y entre une part plus ou moins importante de calcul et de fiction. Une minorité cultivée et turbulente peut créer de toutes pièces certaines revendications qui n'ont qu'un vague retentissement dans la masse de leurs concitoyens. Comment discerner les aspirations profondes des peuples des programmes factices élaborés par une poignée d'agitateurs ou même par des agents étrangers, et qui ne servent qu'à cacher, sous le masque de l'intérêt national, les ambitions d'un voisin ou les calculs égoïstes d'un parti ? Une certaine faculté d'appréciation doit donc être reconnue à la Société des Nations. C'est un point sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Enfin il est certain que le plébiscite, condition de la validité de la cession territoriale, manifestation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ne remplira sa fonction internationale que s'il est organisé convenablement. C'est sur ce terrain de l'application que les adversaires de la procédure plébiscitaire ont eu beau jeu. Aussi convient-il d'examiner de près l'organisation du plébiscite.

1. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix*, p. 389.

CHAPITRE VI

L'organisation du Plébiscite

Pour avoir sa véritable portée juridique, un plébiscite doit remplir trois conditions : être libre, clairement énoncé et légalement constaté. Il est bien clair qu'une volonté qui n'est pas librement exprimée ne comporte pas d'effet juridique. D'autre part, pour que cette volonté soit connue, il faut qu'elle s'énonce sans équivoque et que son expression soit officiellement enregistrée. Ces vérités sont trop évidentes, sous cette forme générale, pour qu'il y ait lieu d'y insister.

Mais la difficulté consiste dans une organisation pratique du plébiscite telle que celui-ci satisfasse aux desiderata indiqués.

La première question qui se pose en ce domaine est celle de la formation du corps électoral. Répondre à cette question de la plus haute importance : qui doit voter ? Le vote doit être permis à toutes personnes intéressées, et à elles seules. Le but du plébiscite étant de connaître le sentiment d'une certaine zone de territoire, vis-à-vis d'un transfert de souveraineté, quels sont donc les individus qui ont intérêt à se prononcer sur la question ? Notons d'abord, qu'il faut absolument renoncer aux errements anciens qui faisaient choisir purement et simplement la liste électorale politique ou administrative, comme base de la liste des votants, en vue du plébiscite. En effet, celle-ci peut fort bien, — cela dépend de chaque législation, — exclure un certain nombre d'individus jugés avec raison

indignes ou incapables à faire partie d'un collège électoral politique ou administratif, pour des motifs de droit, autant que pour des motifs de fait, soit qu'ils n'aient pas un temps de résidence assez long pour prendre part avec fruit à l'administration d'une commune ou d'un district, soit qu'assistés par les caisses publiques ils ne soient pas impartiaux vis-à-vis leurs administrateurs, soit que condamnés à des peines afflictives ou infamantes, ils soient rayés de la liste électorale, etc... Tous ces motifs, excellents en eux-mêmes pour écarter des urnes politiques telle ou telle catégorie de citoyens, ne sauraient les empêcher de prendre part à une consultation populaire visant un transfert de souveraineté, car après tout, ils ne sont ni incapables, ni indignes d'exprimer leur sentiment propre au sujet d'une question véritablement nationale et qui les touche d'aussi près, tant dans leurs sentiments patriotiques, que dans leurs intérêts matériels. Par contre, il semble juste d'exclure du vote les illettrés, tout au moins ceux qui ne savent ni lire, ni écrire, quoiqu'ils aient peut-être une volonté propre; cela, pour éviter que des meneurs, en faisant pression sur eux, ne faussent le résultat du scrutin.

Sous le bénéfice de ces observations préliminaires, le droit de vote sera donné, semble-t-il, aussi bien aux hommes qu'aux femmes. Quant à l'âge requis, on l'a en pratique fixé de 20 à 21 ans, par analogie avec la majorité établie par les codes civils, mais il vaudrait mieux l'avancer encore et le fixer à 18 ans, âge en général adopté par le Droit international privé, pour l'exercice du droit d'option. Toute personne de l'un et de l'autre sexe pourra donc voter, si elle atteint un certain âge à l'époque du prébiscite. A cette première condition, il faut en ajouter une autre : être né dans le pays à consulter, ou y être domicilié depuis un certain nombre d'années qui peut varier selon les cas pour éviter d'admettre au scrutin des immigrés venus récemment dans le pays, ou des fonctionnaires agents du pouvoir central sans intérêts propres dans la région. Il y aura donc intérêt de toute façon à fixer un temps de résidence assez long dans la région, 20 ou 25 ans. Ces conditions figurent en

général dans les traités modernes, mais on peut se demander s'il ne serait pas bon d'en ajouter une autre, que l'on énoncerait ainsi : seront seuls admis à voter, les habitants nés dans la région, ou y domiciliés depuis un certain temps, dont un des auteurs au moins sera natif du pays, ou y aura résidé lui-même un certain nombre d'années. Outre qu'avec cette clause l'on interdirait le vote à la presque totalité des fonctionnaires et à un grand nombre de leurs enfants qui, nés dans la province à consulter pendant que leur père y était en fonctions n'ont aucun intérêt à prendre part au vote, surtout s'il s'agit de séparer une province à la suite d'une guerre, on se rapprocherait plus de la vérité, semble-t-il. En remontant de la sorte d'une génération, on ne consulterait bien véritablement que les indigènes du pays, qui attachés au sol, ont un véritable intérêt à connaître l'avenir et le sort d'une région ou d'une province. Une telle disposition devra être appliquée à l'avenir, car en diminuant le corps électoral, tout en y laissant toute personne qui y a un intérêt véritable, elle facilitera l'œuvre des organisateurs et donnera une vue plus précise sur les sentiments de la région. Ceux-ci ne changent pas aussi souvent qu'on veut bien le dire; on en aura ici la preuve, en appliquant cette disposition qui renoue le lien unissant l'homme à son sol natal. On a encore proposé de n'ouvrir le scrutin qu'aux seuls originaires à l'exclusion des domiciliés. Il ne semble pas y avoir là une proposition intéressante, car bien des originaires peuvent se désintéresser du sort de leur pays d'origine, alors que des personnes y résidant depuis longtemps peuvent y être attachées. Plus intéressante serait la proposition tendant à ne faire voter que les chefs de famille, originaires ou résidants, quoique cette idée puisse choquer nos idées de suffrage universel. Elle paraît néanmoins donner la véritable expression du corps électoral à consulter en cas de plébiscite.

On objectera peut-être, qu'il faudrait ajouter à l'obligation d'être né dans le pays, celle d'y résider à l'époque du plébiscite. Sans cela, dira-t-on, des habitants partis sans espoir de retour, n'ayant plus de liens avec leur pays natal, viendront prendre

part au vote pour la plus grande confusion du scrutin. Peut-être, mais dans une bien faible mesure. Ceux qui sont entièrement désintéressés ne voteront pas; quant aux autres, ils pourront exercer, légalement leur droit de suffrage, et cela ménagera la possibilité de voter aux habitants expulsés qui seront en très grand nombre, dans le cas d'une majorité nationale opprimant la minorité formée par une province frontière.

Sachant qui doit voter, il nous faut voir maintenant, comment les personnes à qui nous venons de reconnaître le droit de vote, vont exprimer leur suffrage. Il y a là une délicate question d'organisation sur laquelle les traités, textes organiques des plébiscites, gagneraient à s'exprimer plus clairement.

La liberté désordonnée n'est plus de nos jours; il y aura donc lieu de dresser des listes électorales spéciales, en vue du plébiscite. C'est une opération importante entre toutes, et qui nécessite une active surveillance. Les dites listes seront donc dressées pour la commune, ou pour la plus petite unité administrative correspondante, par une Commission, composée d'un délégué neutre ou mieux d'un délégué de la Société des Nations, agréé par les parties en litige. Les contestations relatives au droit de vote, gagneraient à être soumises à un Tribunal ou Commission spéciale, composée de trois juristes neutres choisis parmi les juges de la future cour arbitrale de la Haye. Quant au vote lui-même, par analogie avec ce qui se passe pour les élections politiques, il devra avoir lieu partout le même jour, se faire par commune, en autant de bureaux que cela sera nécessaire. Chaque bureau de vote devra être sous la direction d'un représentant de la puissance neutre chargée de l'exécution du plébiscite, lequel, assisté de délégués des parties en cause, assistera au scrutin et présidera à son dépouillement. Cependant, comme l'on ne saurait obliger les votants à faire de trop longs voyages, il faudrait admettre les votes par correspondance, ce qui d'ailleurs avait déjà été proposé pour le Danemark en 1866. Tout votant séjournant à l'étranger devrait dans ce cas pouvoir prendre part au scru-

fin, en envoyant à la Commission du siège de son lieu de naissance son vote accompagné de son acte de naissance et de celui de son auteur, ou les pièces en tenant lieu, tels que certificats d'indigénat, actes de baptême, etc... Ce même procédé devrait être employé à l'égard des jeunes gens de la région faisant leur service militaire. Outre que cela les dispenserait d'un voyage, ce procédé aurait le grand avantage d'être secret et par conséquent de mettre ces jeunes gens à l'abri de toute pression de la part de la puissance qu'ils servent. Quant aux questions juridiques susceptibles de naître du dépouillement, l'examen de la validité des votes devrait être fait par la même Commission qui a statué sur les inscriptions litigieuses, mais on y adjoindrait avec fruit des représentants des deux parties en cause, afin que toute question contentieuse puisse être discutée contradictoirement. Quant à la décision définitive elle-même, elle sera du ressort de la Puissance neutre qui a présidé à l'exécution du plébiscite, ou de celui de la future Société des Nations qui aurait ici un rôle fort important à jouer. Il semble en effet, que l'institution s'élargirait de beaucoup, et s'adapterait bien plus exactement à chaque circonstance, si l'on se décidait à sortir de la loi rigide des nombres, et si, suivant en cela l'usage des scrutateurs du droit canonique, la Société des Nations ou sa puissance mandataire avait — il y a un peu de cette idée dans le traité de Versailles — non seulement le droit de procéder à la recollection des votes, numériquement parlant, mais aussi le pouvoir d'apprécier le sentiment des votants et le but de leur vote, pour n'admettre en définitive qu'une solution conforme tout à la fois aux aspirations nationales et au bien de la Société internationale toute entière. Une frontière doit répondre à certaines conditions matérielles, et il sera bien rare qu'elle concorde absolument avec le résultat brutal du plébiscite. C'est dans ce cas alors, que l'on devra reconnaître plénitude de juridiction à la Société des Nations. A tout prendre, ce procédé est bien supérieur à celui qui consiste à délimiter d'avance un district et à le faire voter en bloc; mieux vaut

découvrir la minorité exactement et n'en pas tenir scrupuleusement compte, que de la délimiter à peu près, quitte à englober dans la province cédée, annexée ou libérée, une colonie de l'Etat démembré, qui eût été de beaucoup réduite, si après un vote par communes, la ligne frontière avait été tracée en s'en inspirant, autant du moins que les circonstances le permettaient.

Un tel vote, résultât-il d'un traité, en cas d'annexion; fût-il décidé par la population en cas de sécession reconnue par le droit international, ne pourra pas avoir lieu sur-le-champ, sous peine d'être sans valeur. Il nécessitera un certain temps pour sa préparation et son exécution : confection et révision des listes électorales, convocation des électeurs, etc. Pendant ce temps là, il se produira une interruption de souveraineté très préjudiciable à la région et à ses habitants, qui ne seront pas définitivement fixés sur leur sort.

Il y aura donc toute une série de mesures à prendre à ce sujet. On peut les grouper sous trois rubriques. A qui appartient la souveraineté sur un territoire soumis au plébiscite ? Quelle est la condition de ces territoires ? Quelle est la condition de ses habitants ?

En dehors du cas de sécession, résultant de la dissolution d'un Etat unitaire par suite d'un cas de force majeure, cas où un gouvernement provisoire se forme et possède la souveraineté de fait, le territoire plébiscitaire reste sous la souveraineté de son souverain légitime. C'est ici, il faut le remarquer, une caractéristique du plébiscite, dans le dernier état du droit. Alors que jadis il était le complément d'un traité déjà fait, et la sanction d'un transfert de souveraineté déjà effectué, de nos jours il intervient avant tout traité. C'est donc en lui et non pas dans le traité qu'il faut chercher et voir la base légale et juridique du transfert de souveraineté. Mais, si l'Etat sur le territoire duquel un plébiscite doit avoir lieu, conserve en droit sa souveraineté sur la zone à consulter, en fait l'exercice de cette souveraineté est paralysé par la nécessité d'assurer la liberté et le secret du vote. En effet, la zone à consulter

devra être évacuée par les autorités civiles et militaires de l'Etat cédant, qui seront remplacées par un corps d'occupation envoyé par la tierce puissance chargée de procéder à l'exécution du plébiscite, en attendant que la future Société des Nations soit en possession de forces de police internationales qui ne pourraient pas mieux s'employer qu'ici.

Le régime juridique à appliquer à ces territoires sera le même que celui des territoires occupés à la suite d'une guerre. Mais la puissance occupante (qui doit toujours être désintéressée du résultat du plébiscite, ceci pour être impartial) devra, en attendant une réglementation sur ce point, agir avec cette directive : troubler le moins possible la vie administrative locale, empêcher seulement que l'ancien souverain ne profite de sa situation privilégiée pour faire pression sur le corps électoral, au moyen de ses fonctionnaires en quoi que se soit. C'est pourquoi, elle procédera au remplacement des fonctionnaires d'autorité par des fonctionnaires neutres, et effectuera un contrôle effectif sur les fonctionnaires de gestion et les agents locaux. En agissant de cette manière seulement, on obtiendra un résultat sérieux et véridique. Il ne pourra plus être question de diviser la zone à consulter et de laisser procéder à la consultation populaire dans chaque partie par une puissance intéressée. Ce mode de procéder qui préjuge du résultat définitif doit être rejeté, car ce n'est qu'un moyen détourné de procéder à une annexion, contrairement aux véritables sentiments d'un pays. Ces réserves faites, la puissance occupante, conformément aux véritables principes, devra appliquer les lois en usage dans le pays, en tant bien entendu qu'elles ne sont pas contraires à son occupation ou à l'organisation du vote. Sur tous ces sujets, il est bon de reconnaître à la puissance occupante le droit de légiférer. C'est en son nom que sera rendue la justice par les Tribunaux locaux, dont les arrêts devront en cas de transfert de souveraineté, être soumis, semble-t-il, à l'acceptation du nouveau Tribunal. Les impôts existants seront perçus comme par le passé, quant aux lois nouvelles, elles seront reçues et appli-

quées sur le territoire plébiscitaire, en tout ce qu'elles n'auront pas de contraire à la préparation ou à l'exécution du vote. Ici se pose la question des élections. Le territoire à consulter étant susceptible de changer de souveraineté, pourra-t-il néanmoins prendre part à des élections politiques au sein de l'Etat cédant ? La question a été résolue en différents sens, suivant les époques. Dans les régions soumises au plébiscite, en vertu du traité de Versailles, il n'a pas été procédé aux élections pour le Reichstag. Les alliés ont désiré rompre tout lien politique entre le Reich et les territoires susceptibles d'en être détachés. Mais, il ne semble pas que la doctrine doive se rallier à cette pratique, toute de circonstance, car partie intégrante d'un Etat, la zone plébiscitaire, tant qu'elle n'a pas voté, reste partie du même Etat et possède le droit que nul ne saurait lui discuter, de prendre part à la direction des affaires de l'Etat par l'entremise de ses députés.

Autre grave question, soulevée par l'exécution d'un plébiscite : quelle sera la nationalité des habitants, soumis à ce vote ? Ici encore les solutions diffèrent. A tort, paraît-il, car sur une question aussi grave que celle-là, l'unité devrait se faire. Tout individu doit avoir une nationalité et ne doit en changer que le moins souvent possible ; et ce que l'on doit éviter par-dessus tout, c'est qu'il reste un certain temps dans l'indécision, au sujet de sa nationalité. Du moment que sur ces points, l'accord existe en fait, pourquoi ne pas déclarer qu'en règle générale, les habitants visés par le vote conserveront leur ancienne nationalité jusqu'au transfert définitif de souveraineté résultant du vote. C'est la solution la plus simple, et celle qui permet de résoudre pour le mieux toutes les difficultés susceptibles de naître de ces délicates questions. Conservant leur nationalité antérieure, les ressortissants du territoire plébiscitaire circulant à l'étranger seront, comme par le passé, soumis à la protection diplomatique et consulaire de leurs propres agents accrédités à l'étranger, et non pas à celle des agents de l'Etat occupant, comme l'a voulu le traité de Versailles, ce qui ne

peut que contribuer à donner des doutes au sujet de leur nationalité, et faire naître des conflits insolubles. Le droit de représentation diplomatique est un attribut essentiel de la souveraineté; on ne voit pas pourquoi il serait retiré ici à l'Etat cédant puisque ce droit n'est en rien contraire à la préparation et à l'exécution du vote et, puisqu'il ne peut rien contre elles, restant soumis, bien entendu, au contrôle de la puissance neutre. Telle est la condition type des territoires soumis au plébiscite. Mais, évidemment, elle pourra varier suivant les circonstances.

CONCLUSION

La question dominante de la politique internationale a toujours résidé dans la recherche de la souveraineté à laquelle doivent être soumis un territoire et surtout les populations qui l'habitent.

Mais la solution a varié, M. Barthélémy¹ a distingué schématiquement trois périodes, dans l'histoire de la politique internationale : la période anarchique des intérêts ; la période de la tentative d'organisation monarchique ou période de l'équilibre européen ; la période de tentative d'organisation démocratique ou période des nationalités. Chaque période est caractérisée par l'apparition d'un principe nouveau qui s'ajoute aux anciens sans les faire disparaître. Dans une première phase, la doctrine de l'intérêt, sous des formes diverses, domine le droit public ; l'idée du droit des sujets ou des peuples est complètement absente. D'abord l'intérêt se manifeste brutalement, puis il se traduit par la conception des frontières naturelles et par celle des fatalismes géographique, ethnique, économique, etc. Il est vrai que, parallèlement à ces doctrines matérialistes, le droit international des monarchies connaissait le double principe du respect des traités et de l'équilibre. Mais ces deux principes eux-mêmes s'appuyaient sur des éléments maternels, extérieurs aux vœux de la population. Il appartenait au droit de l'époque révolutionnaire d'attribuer la prépondérance à l'élément psychologique, c'est-à-dire à la volonté des populations intéressées.

1. *Démocratie et politique étrangères*, p. 396 et suivantes.

Nous avons vu comment l'idée plébiscitaire s'est formée sous la Révolution et développée jusqu'à nos jours.

Le plébiscite a pour fondement rationnel et juridique le principe de la souveraineté nationale, envisagé sous son aspect interne et sous son aspect international. La reconnaissance de la valeur juridique du plébiscite suppose, du reste, nous l'avons montré, l'abandon de la conception *absolue* de la souveraineté extérieure de l'Etat.

D'autre part, le domaine d'application du plébiscite a été précisé au point de vue juridique. Le plébiscite est une condition de validité de la cession territoriale; il n'appartient ni à l'Etat cédant, ni à l'Etat annexant, de disposer du sort des populations; celles-ci ont la libre disposition d'elles-mêmes. Quant au plébiscite de sécession, il ne saurait être admis que s'il s'agit d'une population incorporée dans un Etat qui n'a pas le caractère unitaire. De plus, un plébiscite favorable à une annexion ne confère pas un droit immédiat à l'Etat annexant; l'acquisition véritable de la souveraineté est l'œuvre du temps. L'idée plébiscitaire apparaît encore relative en ce que certains groupes ethniques ne sont pas encore parvenus à un degré de conscience et de civilisation suffisant pour qu'ils puissent exercer le droit de libre disposition, et en ce que, d'autre part, ce droit se trouve lui-même limité par le droit semblable et concurrent des nationalités et communautés voisines.

Enfin nous avons étudié les règles d'organisation du plébiscite les plus propres à dégager clairement et utilement la volonté des populations.

Nous avons ainsi fait la théorie du plébiscite, c'est-à-dire que, prenant la notion plébiscitaire au point de son évolution où elle est actuellement parvenue, nous l'avons insérée dans le cadre des idées générales et particulièrement des idées juridiques.

Le système plébiscitaire ne pourrait être rejeté que si l'on s'attaquait aux principes mêmes de notre mentalité et de notre civilisation politiques qui sont aussi les principes inspirateurs de l'œuvre de Versailles.

Mais qu'on ne s'y méprenne pas. Le plébiscite n'est pas une institution unique, rigide et générale; au contraire et ce sera là notre conclusion, la notion de plébiscite entre dans nos mœurs, parce que c'est une notion raisonnable, mais spéciale; comme le dit M. Pillet, tant que le principe du plébiscite ne sera pas reconnu « le Droit international demeurera dépourvu en ce point d'une base rationnelle avouable, et animé de principes qui sont une menace perpétuelle pour la sécurité des Etats ». La raison nous dit aussi que le plébiscite ne doit pas prétendre à résoudre tous les litiges territoriaux qui viendront à se produire. « Bien que les nations soient entre elles dans l'ordre politique, a-t-on dit, ce que sont les individus dans l'ordre social, elles ont comme eux leurs droits respectifs, — or la loi naturelle veut que l'on respecte ces droits ». Le plébiscite n'est pas autre chose qu'un mode d'application de la loi naturelle dans certains cas particuliers.

De plus en plus le rôle du plébiscite se dessine double : rôle d'arbitrage d'abord, quand un territoire sera contesté et que toute solution transactionnelle amiable sera impossible; rôle aussi d'initiative, lorsque plusieurs Etats désireront mutuellement se tracer une frontière commune juste; et ne sachant pas où la tracer, ils pourront alors avec fruit recourir au plébiscite, qui leur fournira les données nécessaires.

Ce qu'il importe de bien faire remarquer, c'est que la guerre et la conquête ne sont plus des modes légitimes d'acquisition; mais puisqu'il y aura toujours des guerres, à la guerre il faut une sanction, et mieux vaut stipuler une forte indemnité, qu'une annexion. Quoi qu'on fasse, il y aura toujours des guerres, mais si à celles-ci ne succèdent plus d'annexions, si la clause de plébiscite figure toujours dans les traités de paix, quitte à indemniser plus fortement le vainqueur si le territoire à annexer se prononce contre lui, il n'en restera pas moins que le Droit international aura fait un grand pas.

Ce pas, il est en train de le franchir, par un juste retour aux idées de la Révolution; grâce enfin au triomphe du droit sur la force, l'institution du plébiscite tend de plus en plus chaque

jour à se faire une place dans le Droit international public, à côté des autres institutions destinées de même à maintenir la paix, la justice et l'équité au sein de la communauté internationale. C'est précisément parce que le plébiscite est une institution juste qu'il a triomphé, et que son triomphe s'affirmera de plus en plus. Lui seul est susceptible de donner un résultat durable. La violence a présidé au partage de la Pologne, la Pologne est sortie de ses cendres; la violence a fondé la monarchie des Habsbourg, celle-ci s'est effondrée devant les idées de liberté.

Il ne faut pas exagérer; cependant il est bon de se rappeler qu'au-dessus des théories et des systèmes, il y a la paix. Toutes les institutions du Droit international se groupent autour d'elle. Là où le plébiscite ne peut faire régner la paix, il doit s'abstenir; de même là où il est impossible. Mais, dans sa sphère, le plébiscite, il faut l'affirmer, est une institution juridique. « La souveraineté de la France sur les Français, a dit un auteur, peut bien les priver de la qualité de Français; elle ne peut pas leur donner la qualité d'étrangers. Elle ne peut pas les faire passer sous une souveraineté étrangère sans leur consentement. Leur refuser le droit de libre disposition, c'est dénier à la souveraineté son caractère fondamental de puissance publique, qui ne se justifie que par la protection, et qui lorsqu'elle ne peut plus protéger, ne peut que s'abstenir ».

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de thèse,

PILLET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

De Clercq. — *Recueil des traités de France.*

Archives diplomatiques.

Duverger. — *Lois et décrets.*

Le Moniteur.

Annales des Sciences politiques.

Le Correspondant.

Revue générale de Droit international public.

Revue de Droit international et de Législation comparée.

Traité de Versailles et de Saint-Germain.

Himweh. — *Question du temps présent. Droit de conquête et plébiscite.*

De la Gorce. — *Histoire du Second Empire.*

Sorel. — *L'Europe et la Révolution française.*

Despagnet. — *Cours de Droit international public.*

Chrétien. — *Principes de droit international public.*

Fauchille. — *Traité de droit international public.*

Ledjenski. — *Des plébiscites en Droit international.*

Sclosse. — *Traité de l'annexion.*

Blumtschli. — *Droit international codifié.*

Geffcken. — *Droit international de l'Europe.*

Klüber. — *Droit des gens.*

Martens. — *Précis du droit des gens moderne*

Wheaton. — *Elément de Droit international.*

Rouard de Card. — *Eludes de Droit international.*

Calvo. — *Dictionnaire de droit international.*

Ullmann. — *Volkerrecht.*

Stoerck. — *Option et Plébiscite.*

Funck-Brentano et Sorel. — *Précis du droit des gens.*

Travaux préparatoires à la Conférence de la paix (délégations polonaises et roumaines).

Benoit (Ch.). — *Rapport à la Chambre des députés, n° 6664.*

Grappin (H.). — *La Silésie de Teschen.*

Frejlich (D^r). — *La structure nationale de la Pologne.*

Draghicesco. — *La Bessarabie et le Droit des peuples.*

Sisic. — *Abrégé de l'histoire politique de Fiume.*

Mérignhac. — *Traité de Droit public international.*

— *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918.*

Esmein. — *Manuel de Droit constitutionnel.*

Rey (J.-J.). — *Quelques mots sur la situation politique de la Savoie avant et après le traité du 24 mars 1860.*

Saint-Genis (Victor de). — *Histoire de la Savoie.*

Toselli. — *Précis historique de Nice depuis sa fondation.*

Chuquet. — *Mayence.*

— *Jemmapes et la Conquête de la Belgique.*

Vernier (P.). — *La question du Schleswig.*

Jessen (F. de). — *Intervention de la France dans la question du Schleswig du Nord.*

Jeohannet (R.). — *Le principe des nationalités.*

Aulard. — *La Révolution française.*

Lavisse et Rambaud. — *Histoire générale.*

Tisserand. — *Etudes économiques sur le Danemark, le Holstein et le Schleswig.*

Lachesnais. — *La question du plébiscite.*

Henneguy. — *Histoire de l'Italie.*

De la Rive. — *Le comte de Cavour.*

Péllivan. — *Union de la Bessarabie à la Roumanie.*

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
Chapitre Premier. — <i>L'état de la doctrine en matière de Plébiscite</i>	13
Chapitre II. — <i>Les plébiscites depuis la Révolution jusqu'au traité de Versailles</i>	30
SECT. I. — La notion de plébiscite avant la Révolution	30
SECT. II. — Les plébiscites de la Révolution	36
SECT. III. — Les plébiscites du second Empire	48
SECT. IV. — Les plébiscites italiens	56
Chapitre III. — <i>La notion de plébiscite dans les traités de 1919.</i>	
Frontières de Belgique. — Le bassin de la Sarre. — La ques- tion du plébiscite en Alsace-Lorraine. — La question du plébiscite en Haute-Silésie. — Les plébiscites en Prusse. — Memel. — Le Schleswig. — Klagenfurt. — Le statut de Smyrne et le traité avec la Turquie. — Les régions contes- tées ou à sort mal défini (Silésie de Teschen; Vorarlberg; Fiume). — Acquisitions de la Roumanie	67
Chapitre IV. — <i>Légitimité et fondement juridique du plébiscite</i> ..	126
SECT. I. — La souveraineté nationale	127
SECT. II. — Le principe des nationalités (conception fran- çaise et conception allemande)	136

SECT. III. — La notion de souveraineté de l'Etat et le plébiscite	144
Chapitre V. — <i>Domaine d'application du plébiscite</i>	149
Chapitre VI. — <i>L'organisation du plébiscite</i>	155
Conclusion	164
